2005

Le Point

Rapport de la
vérificatrice générale du Canada
à la Chambre des communes

FÉVRIER

Bureau du vérificateur général du Canada

105-03132/

2005

Le Point

Rapport de la
vérificatrice générale du Canada
à la Chambre des communes

FÉVRIER

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de février 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, ainsi qu'un message de la vérificatrice générale.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, s'adresser au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA3-40/2005F
ISBN 0-662-78833-8

Vérificatrice générale du Canada
Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon premier rapport de 2005 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(5) de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale du Canada,

Sheila Fraser

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 15 février 2005

Table des matières

Message de la vérificatrice générale du Canada

Chapitre 1 La sécurité des technologies de l'information

Chapitre 2 Transports Canada — La surveillance du Réseau national d'aéroports

Chapitre 3 La modernisation de la gestion des ressources humaines : la gestion des réformes

Chapitre 4 La reddition de comptes des fondations

Chapitre 5 Agence canadienne de développement international — Les vérifications de la conformité financière et la gestion des marchés et des contributions

Chapitre 6 Commission canadienne de sûreté nucléaire — La réglementation des centrales nucléaires

Chapitre 7 La gouvernance des sociétés d'État

Chapitre 8 La gestion gouvernementale : l'information financière

Message de la vérificatrice générale du Canada

Sheila Fraser, FCA
Vérificatrice générale du Canada

Message de la vérificatrice générale du Canada

Je suis heureuse de présenter mon troisième rapport *Le Point* à la Chambre des communes.

L'un des rôles les plus importants du Parlement consiste à tenir le gouvernement responsable de l'utilisation qu'il fait de l'argent des contribuables. Pour qu'il puisse s'acquitter de son rôle de gardien du trésor public, le Parlement doit avoir de l'information exacte et objective sur la façon dont le gouvernement gère les fonds publics.

Le Bureau du vérificateur général fournit cette information de manière fiable et indépendante. Depuis 1977, mon bureau effectue des vérifications de gestion qui visent à déterminer si le gouvernement gère ses programmes en tenant compte à la fois des principes d'économie et d'efficience et de leurs répercussions sur l'environnement. De plus, il s'assure que le gouvernement a mis en place des mesures pour évaluer l'efficacité de ses programmes.

L'information que nous fournissons aux parlementaires leur permet d'effectuer un examen critique des activités gouvernementales de manière plus éclairée et d'évaluer le progrès des vastes initiatives visant à améliorer la gouvernance. Nos vérifications portent sur un large éventail de sujets et permettent de formuler des recommandations susceptibles de modifier de manière positive et durable le fonctionnement du gouvernement.

Après le dépôt de nos rapports de vérification à la Chambre des communes, mes collègues et moi sommes fréquemment appelés à témoigner devant des comités parlementaires — avec les représentants des ministères qui ont fait l'objet de nos travaux de vérification — pour discuter du contenu de nos rapports. Le Comité permanent des comptes publics demande souvent aux ministères et organismes fédéraux de soumettre des plans d'action pour donner suite à nos recommandations, et il les tient responsables de la mise en œuvre de ces plans; d'autres comités permanents font parfois de même.

À mon avis, le présent rapport montre que le gouvernement agit pour donner suite à nos recommandations et, qu'en fait, il évolue pour le mieux. Dans quatre des chapitres du Rapport, nous avons conclu que les progrès sont satisfaisants. Nous décrivons les mesures positives prises par l'Agence canadienne de développement international, Transports Canada et la Commission canadienne de sûreté nucléaire pour régler les questions que nous avions soulevées au cours des vérifications précédentes. Nous concluons également que le gouvernement est sur la bonne voie pour ce qui est de moderniser la gestion des ressources humaines.

Malheureusement, nous ne pouvons conclure que le gouvernement a accompli des progrès satisfaisants dans les quatre autres secteurs que nous avons vérifiés. Il reste beaucoup de travail à faire pour mener à bien plusieurs vastes initiatives visant à améliorer le fonctionnement du gouvernement. Les Canadiens sont en droit d'exiger mieux dans des secteurs stratégiques comme la gouvernance des sociétés d'État, la sécurité des technologies de

l'information au gouvernement, la reddition de comptes des fondations et la gestion de l'information financière du gouvernement.

Pourquoi, dans certains chapitres du Rapport, constatons-nous que les progrès sont satisfaisants, et dans d'autres chapitres, qu'ils sont insatisfaisants? Nous avons jugé que la différence était attribuable à l'ampleur et à la complexité des changements à gérer ainsi qu'au degré de collaboration nécessaire à l'échelle du gouvernement pour obtenir des résultats. À part la modernisation de la gestion des ressources humaines — qui en est encore aux toutes premières étapes de la mise en œuvre — chaque secteur ayant enregistré des progrès satisfaisants était bien délimité et du ressort d'un seul ministère ou organisme. La gestion des changements nécessaires dans les quatre autres secteurs constituait un défi plus grand, car les changements font intervenir plusieurs ministères et organismes, sont plus longs à apporter et exigent que les gestionnaires fassent preuve de leadership et de persévérance pour soutenir l'élan nécessaire.

Progrès satisfaisants

Transports Canada — La surveillance du Réseau national d'aéroports

En 1992, Transports Canada a commencé à céder la gestion des principaux aéroports canadiens à des administrations aéroportuaires sans but lucratif tout en gardant la propriété de ces aéroports, en accordant pour cela des baux pour une durée de 60 ans. En 2003, les 26 aéroports du Réseau national d'aéroports avaient été cédés. Lors de notre vérification du Réseau en 2000, nous avions constaté que Transports Canada ne connaissait pas les répercussions financières de la cession des aéroports et que le Ministère n'avait pas encore défini son rôle de propriétaire, locateur et surveillant des aéroports du Réseau national. Il ne pouvait dire si les administrations aéroportuaires respectaient les clauses des baux et n'effectuait pas de surveillance de leur viabilité financière.

Depuis, Transports Canada a réalisé des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des recommandations découlant de notre vérification de 2000. Le Ministère a presque terminé l'examen de la Politique nationale sur les loyers des aéroports, ce qui lui permettra d'évaluer les répercussions financières de la cession des aéroports. Il a également précisé et assumé son rôle de propriétaire, locateur et surveillant des aéroports tout en établissant de bonnes relations de travail avec les administrations aéroportuaires.

Le Ministère a déterminé que les administrations aéroportuaires respectaient les clauses de leur bail et maintenaient les installations des aéroports aussi bien, voire mieux, qu'avant leur cession. Il effectue maintenant un suivi annuel de la situation financière des administrations aéroportuaires ainsi qu'une surveillance de la viabilité à long terme du Réseau national d'aéroports.

Agence canadienne de développement international — Les vérifications de la conformité financière et la gestion des marchés et des contributions

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) est responsable de la gestion d'environ 2,6 milliards de dollars destinés à l'aide au développement international. Dans nos rapports de vérification de 1999 et de

2000, nous avions recommandé que l'ACDI améliore son processus d'attribution des marchés et les accords de contribution pour les projets d'aide. Nous avions indiqué également que l'Agence devrait étayer les raisons pour lesquelles elle décidait de ne pas recouvrer les fonds dans certains cas.

En général, l'Agence a donné suite de manière satisfaisante à nos recommandations. Elle a fait des progrès à l'égard des points suivants : la réduction du nombre d'accords non concurrentiels; le versement, dans des fonds de contrepartie, du produit de la vente de marchandises; la surveillance des risques des projets et de la durabilité des avantages; la documentation de ses décisions liées aux vérifications des accords de contribution.

Cependant, au cours de notre suivi, nous avons décelé d'autres lacunes. Par exemple, il est peu fréquent que les agents de l'ACDI analysent la valeur des contributions en nature promises par les bénéficiaires ou qu'ils s'assurent que les bénéficiaires ne réalisent pas de profit, conformément à la politique de l'Agence. Nous avons aussi constaté que dans de nombreux cas, l'ACDI ne demande pas aux agences d'exécution canadiennes de rembourser les sommes reçues pour des dépenses non prévues par les accords, ce qui signifie que l'Agence ne s'est pas assurée qu'elle effectuait des paiements seulement pour des biens reçus ou des services rendus en conformité avec les dispositions des accords.

Au cours des cinq dernières années, le recours aux subventions pour financer les projets d'aide s'est nettement accru à l'ACDI. Nous craignons qu'en omettant d'évaluer l'incidence de ce recours sur les résultats attendus, l'ACDI renonce dans une certaine mesure au contrôle et à la surveillance qu'elle doit exercer sur la façon dont les bénéficiaires dépensent les sommes versées.

Commission canadienne de sûreté nucléaire — La réglementation des centrales nucléaires

La Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) réglemente l'utilisation de l'énergie et des matières nucléaires afin de protéger la santé, la sûreté, la sécurité et l'environnement des Canadiens. Elle s'occupe notamment de la réglementation et de la délivrance des permis d'exploitation visant les réacteurs nucléaires, les deux processus que nous avons vérifiés en 2000.

Dans l'ensemble, la CCSN a accompli des progrès satisfaisants pour mettre en œuvre nos recommandations. Elle a adopté une stratégie uniforme pour assurer la conformité et faire appliquer les lois et les règlements, au sein de chacune des divisions qui participent à la planification et à l'exécution d'inspections de conformité dans les centrales nucléaires, et entre ces divisions. Elle a établi un nouveau barème pour évaluer le rendement des titulaires de permis d'exploitation de réacteurs nucléaires en regard des attentes définies en matière de réglementation. La CCSN a également publié d'importants documents d'application de la réglementation.

Cependant, les progrès ont été plus lents que prévu pour ce qui est de la mise au point d'une approche officielle, bien structurée et axée sur les risques dans

le secteur de la réglementation des réacteurs nucléaires. À la suite de notre vérification de 2000, la CCSN a établi un plan d'action qu'elle a affiché sur son site Web et qui est régulièrement mis à jour. Le plan d'action prévoyait l'établissement d'une approche axée sur l'évaluation des risques d'ici la fin de 2003. Même si la CCSN a adopté cette approche pour réglementer les substances nucléaires ainsi que l'extraction et le traitement de l'uranium, elle ne l'a pas encore appliquée à la réglementation des réacteurs nucléaires.

La modernisation de la gestion des ressources humaines : la gestion des réformes

Le cadre législatif pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique fédérale subit maintenant la transformation la plus profonde qu'il ait connue depuis le milieu des années 1960. La nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, adoptée en novembre 2003, est mise en application de manière échelonnée sur plusieurs années, de sorte que sa pleine incidence ne sera pas perceptible avant plusieurs années. Compte tenu du fait que cette initiative en est toujours à ses premières étapes, la mise en œuvre se fait de façon ordonnée, et les progrès sont satisfaisants.

À mon avis, le gouvernement a établi une base solide pour réaliser la modernisation de la gestion des ressources humaines. Les rôles et les responsabilités à l'égard de la gestion des ressources humaines ont été en grande partie clarifiés. Cependant, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit veiller à ce que les trois organismes désormais chargés des divers aspects de son rôle d'employeur — le Secrétariat du Conseil du Trésor, l'École de la fonction publique du Canada et l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique — intègrent et coordonnent mieux leurs activités. Plus particulièrement, il lui faut mieux préciser le rôle de la nouvelle Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique, notamment en ce qui a trait à ses relations avec les autres intervenants et à la contribution que l'on attend d'elle au chapitre de la gouvernance des ressources humaines.

Certains des changements organisationnels importants exigés par la nouvelle loi ont été apportés relativement sans difficultés, notamment le transfert de certaines fonctions de la Commission de la fonction publique au Secrétariat du Conseil du Trésor et la création de la nouvelle École de la fonction publique du Canada. Cela est en grande partie attribuable à l'établissement d'un processus de gestion solide des projets, qui a bénéficié d'un leadership efficace de la part de la collectivité des sous-ministres.

Pour que cette initiative de réforme complexe et de grande portée réussisse à long terme, le gouvernement devra continuer de lui accorder toute l'attention et l'impulsion qu'elle requiert. Cela posera un défi de taille, étant donné les nombreuses demandes auxquelles la fonction publique doit aujourd'hui faire face. Le gouvernement doit définir clairement les résultats que la réforme de la gestion des ressources humaines doit permettre d'atteindre, en surveiller la progression et en rendre compte régulièrement. Il devra aussi surveiller et contrôler tous les coûts de cette réforme et en rendre compte.

Comme la nouvelle loi sera soumise à un examen cinq ans après son entrée en vigueur, de meilleurs rapports seront essentiels. L'étude de ces rapports par un

comité parlementaire serait un moyen important d'influer sur la nature, l'orientation et le rythme des changements, de s'assurer que l'élan est maintenu et de voir à ce que les réformes se produisent réellement.

Progrès insatisfaisants

La gouvernance des sociétés d'État

Les sociétés d'État contrôlent et gèrent des fonds publics d'une valeur de plusieurs milliards de dollars. Il est donc essentiel qu'elles soient bien dirigées. En 2000, nous avions exprimé des préoccupations au sujet des pratiques de gouvernance des sociétés d'État et avions recommandé plusieurs améliorations.

Ces dernières années, les faillites fortement médiatisées de sociétés cotées en bourse en Amérique du Nord ont suscité de nombreux changements positifs dans la gouvernance d'entreprise. Une loi américaine (la *Sarbanes-Oxley Act*) et des règles plus rigoureuses établies par les organismes de réglementation des valeurs mobilières au Canada ont transformé en exigences les attentes en matière de gouvernance. À notre avis, bon nombre de ces changements peuvent être adaptés au cadre de gouvernance et de reddition de comptes des sociétés d'État.

Notre vérification de suivi a porté sur les mesures prises par le gouvernement et les sociétés d'État pour mettre en œuvre les recommandations que nous avions présentées il y a cinq ans. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, les progrès réalisés sont insuffisants. Bien que les sociétés d'État aient individuellement apporté des améliorations, la plupart de nos recommandations n'ont pas été mises en œuvre avec autant de rapidité et d'ampleur que nous l'avions prévu.

Il a fallu plus de trois ans au gouvernement pour donner suite à certaines de nos principales recommandations formulées en 2000, en amorçant l'examen de la gouvernance des sociétés d'État par le Secrétariat du Conseil du Trésor en février 2004.

La nomination des administrateurs, des présidents et des premiers dirigeants prend encore trop de temps et les mandats ne sont pas bien étalés dans le temps. De plus, les responsabilités et les attentes du gouvernement à l'égard des sociétés d'État restent encore à préciser.

Les modifications au processus de nomination des administrateurs des sociétés d'État, annoncées en mars 2004, n'ont pas encore été entièrement définies ni mises en œuvre. Ces changements ont été mis de l'avant par le gouvernement pour améliorer la transparence et convaincre les citoyens que les personnes les plus compétentes sont nommées au sein des institutions publiques. Cependant, nous n'avons pu évaluer l'incidence de ces changements, car au moment de la rédaction de ce chapitre, le gouvernement n'avait entièrement suivi le nouveau processus pour aucune des nominations effectuées récemment.

Fait encourageant, cependant, nous avons constaté qu'il y avait moins de lacunes dans les compétences et les connaissances des membres des conseils d'administration, prises collectivement. Nous avons également constaté qu'il

y avait eu amélioration dans la composition des comités de vérification des conseils et dans leur fonctionnement, et que les comités de vérification mènent leurs activités de façon plus efficace qu'en 2000.

À mon avis, un éventail de pratiques du secteur privé pourraient être pertinentes pour les sociétés d'État, notamment les suivantes : veiller à ce que le conseil d'administration joue un rôle prépondérant dans le renouvellement de ses membres et dans la sélection du président et du premier dirigeant; renforcer l'indépendance des conseils d'administration et des comités de vérification; exiger que le mandat et les activités du conseil d'administration soient précisés; renforcer les pratiques de la société en matière de valeurs et d'éthique; et améliorer la divulgation de l'information et la qualité des rapports.

Même si l'on ne s'attend pas encore à ce que les sociétés d'État appliquent ces pratiques, le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a fait savoir qu'il étudiait ces questions dans le cadre de l'examen de la gouvernance des sociétés d'État qu'il effectue actuellement.

La sécurité des technologies de l'information

Lors de notre vérification de suivi de la sécurité des technologies de l'information au gouvernement, nous avons constaté certains signes d'amélioration encourageants. En élaborant des politiques et des normes, le gouvernement a établi une base solide pour renforcer la sécurité des technologies de l'information. Les organismes et ministères responsables sont plus actifs et plus déterminés à s'en occuper.

Cependant, dans l'ensemble, le gouvernement n'a pas réalisé de progrès satisfaisants pour renforcer la sécurité des technologies de l'information. Deux ans et demi après avoir révisé sa politique sur la sécurité, le gouvernement a encore beaucoup à faire pour concrétiser ses politiques et ses normes en pratiques cohérentes et rentables, propres à assurer un environnement informatique plus sécuritaire.

Les systèmes informatiques des ministères et organismes restent vulnérables. La majorité des ministères ne satisfont pas aux normes minimales en matière de sécurité des technologies de l'information. Les évaluations de vulnérabilité effectuées dans les ministères et organismes au cours des deux dernières années ont révélé de graves lacunes qui, si elles étaient exploitées, pourraient causer de sérieux dommages aux systèmes d'information du gouvernement.

Je m'inquiète du fait que, dans plusieurs ministères, la haute direction ne soit pas au courant des risques liés à la sécurité des technologies de l'information et qu'elle ne sache pas comment les atteintes à la sécurité informatique risquent de nuire aux activités et de miner la crédibilité du gouvernement.

La gestion gouvernementale : l'information financière

Le gouvernement continue de réaliser des progrès pour accroître l'utilisation de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice et améliorer la qualité des systèmes qui servent à produire cette information. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour que les ministères et organismes disposent

d'une information financière de meilleure qualité pour la prise de décision. Une telle information améliorerait par le fait même la reddition de comptes au Parlement pour ce qui est des questions financières; elle n'aurait pas simplement pour résultat d'améliorer l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice qui sert à préparer les états financiers sommaires du gouvernement. Le Bureau du contrôleur général du Canada doit diriger cette initiative en faisant avancer plus énergiquement l'utilisation de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice et en faisant valoir l'importance de contrôles financiers internes efficaces.

Les ministères et organismes doivent corriger dans les meilleurs délais les faiblesses de leurs contrôles financiers internes. Des systèmes intégrés et complets de contrôle interne jouent pour leur part un rôle essentiel dans la production d'information financière de qualité servant à la prise de décision.

Je recommande fortement au gouvernement de terminer son étude de la budgétisation et de l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice au niveau ministériel et de passer à l'action. L'absence de directive et d'orientation officielles sur cette question constituera une entrave à l'utilisation générale, pour la prise de décision, de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice.

Enfin, j'encourage le Bureau du contrôleur général du Canada à terminer son plan pour régler toutes les questions en suspens en ce qui concerne la présentation fidèle des états financiers des ministères et organismes. Cela s'avère nécessaire pour que l'objectif du gouvernement, soit que d'ici cinq ans, les états financiers présentés par les ministères et organismes soient des états financiers vérifiés, devienne une réalité.

La reddition de comptes des fondations

En 1997, le gouvernement a adopté une nouvelle approche pour atteindre les objectifs de sa politique en transférant des fonds publics à des fondations qui sont des « organisations à but non lucratif » jugées indépendantes du gouvernement. En mars 2004, plus de neuf milliards de dollars avaient été versés aux fondations. Ces paiements avaient été faits plusieurs années avant que les fonds soient nécessaires.

Étant donné l'importance des sommes que représentent ces paiements de transfert, j'ai exprimé à maintes reprises mes préoccupations au sujet de la gouvernance et de la reddition de comptes des fondations, ainsi que de la façon dont le gouvernement comptabilise ces paiements.

Nos vérifications de gestion de 1999 et 2002 avaient révélé que la reddition de comptes au Parlement était indûment mise en péril. Le gouvernement n'avait pas respecté les exigences essentielles de la reddition de comptes au Parlement — notamment une présentation crédible des résultats, une surveillance ministérielle efficace et des dispositions suffisantes en matière de vérification externe. Nous avons examiné les progrès réalisés dans ces trois secteurs depuis la publication des Plans budgétaires de 2003 et de 2004 dans lesquels le gouvernement a annoncé son engagement d'améliorer la reddition de comptes des fondations.

Malgré certaines améliorations apportées, les progrès sont, dans l'ensemble, insatisfaisants. Les mécanismes de surveillance ministérielle ne permettent pas au gouvernement d'apporter des ajustements au régime des fondations lorsque la situation a beaucoup évolué. Les fondations ne sont pas soumises à des vérifications de gestion dont les résultats doivent être communiqués au Parlement.

Des améliorations ont été apportées à l'information communiquée au Parlement et au public. Le gouvernement s'est engagé à ce que l'information communiquée dans les plans généraux, les sommaires de ces plans et les rapports annuels des fondations, ainsi que dans les documents budgétaires des ministères parrains soit de meilleure qualité. Cependant, l'information sur le rendement demeure insuffisante pour l'examen parlementaire et doit être améliorée.

Conclusion

Le but de la vérification législative n'est pas de pointer du doigt ni de faire des réprimandes quand des problèmes se produisent dans la gestion du secteur public. Les vérifications doivent servir d'outils d'apprentissage pour aider la direction à déterminer les aspects à améliorer, et les résultats de celles-ci doivent permettre de recommander des améliorations précises.

Les cyniques voudraient nous faire croire que nos recommandations au gouvernement demeurent sans suite. À leur avis, après que les rapports du Bureau ont été rendus publics et que la poussière est retombée, le gouvernement continue d'agir comme il le faisait auparavant.

Je ne suis pas de cet avis. Le gouvernement attache une importance réelle à nos rapports, et le présent rapport le montre. Dans quatre des huit cas que nous avons examinés, les ministères et organismes ont réalisé des progrès satisfaisants pour donner suite à nos recommandations. Nous jugeons leurs réalisations encourageantes et nous leur adressons des félicitations.

Dans les quatre cas où les progrès sont insatisfaisants, nous reconnaissons la difficulté d'apporter des changements aussi importants et complexes dans l'ensemble du gouvernement. Néanmoins, le gouvernement doit s'attaquer à ces problèmes de longue date avec une vigueur renouvelée et avec des plans et des stratégies clairs. Nos vérifications ont montré que, dans de tels cas, il faudra faire preuve d'un leadership énergique et maintenir l'attention et l'élan sur de longues périodes de temps pour assurer la réussite. Ce sont les Canadiens qui, en fin de compte, tireront profit de ces efforts essentiels.

Chapitre

1

La sécurité des technologies de l'information

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Principales constatations de 2002 3
Changements importants depuis 2002 3
Objet du suivi 5

Observations et recommandations 6

La version révisée de la Politique du gouvernement sur la sécurité 6

Les rôles et les responsabilités des ministères et organismes responsables sont définis dans la Politique 6
On observe une plus grande coopération au sein de l'administration fédérale 7
Il reste encore plusieurs normes de sécurité des TI à élaborer 7

La mise en œuvre de la Politique 9

D'importantes incohérences sont observées au chapitre de la conformité 9
Les mesures de sécurité des TI devraient tenir compte du niveau de risque 13
L'évaluation de la vulnérabilité est un élément important de l'évaluation de la sécurité des TI 15
Il y a lieu d'améliorer davantage la planification de la continuité des activités 18
Certaines organisations n'ont toujours pas commencé à surveiller la sécurité 19

La surveillance de la Politique par le Secrétariat du Conseil du Trésor 21

Conclusion 21

À propos du suivi 24

La sécurité des technologies de l'information

Points saillants

1.1 Malgré d'encourageants signes d'amélioration, le gouvernement n'a pas fait de progrès satisfaisants dans le renforcement de la sécurité des technologies de l'information (TI) depuis notre vérification de 2002. Il a posé les fondements en élaborant des politiques et des normes en la matière, et les ministères et organismes responsables sont plus actifs et plus déterminés à s'en occuper. Par ailleurs, deux ans et demi après avoir révisé sa politique sur la sécurité, le gouvernement a encore beaucoup à faire pour concrétiser ses politiques et ses normes en pratiques cohérentes et rentables, propres à assurer aux ministères et aux organismes un environnement informatique plus sécuritaire.

1.2 La version révisée de la Politique du gouvernement sur la sécurité de 2002 est venue préciser les rôles et les responsabilités des divers intervenants. Depuis lors, les organisations responsables travaillent de concert afin d'élaborer des normes et d'offrir aide et orientation aux ministères pour le renforcement de leurs pratiques de sécurité des TI. Malgré tout, il reste encore beaucoup de normes à élaborer, et le Secrétariat du Conseil du Trésor ne joue pas pleinement son rôle de surveillant, tel que le prévoit la Politique.

1.3 Les ministères et les organismes ont réalisé certains progrès en préparant des politiques sur la sécurité des TI et en mettant en place certaines pratiques de sécurité, telle l'évaluation de la vulnérabilité. Cependant, les systèmes informatiques restent vulnérables. La majorité des organisations ne satisfont pas aux normes minimales fixées par le Secrétariat. Les évaluations de vulnérabilité effectuées au cours des deux dernières années ont révélé de graves lacunes qui, si elles étaient exploitées, pourraient causer de sérieux dommages aux systèmes d'information du gouvernement.

1.4 Nous nous inquiétons du fait que, dans plusieurs ministères et organismes, la haute direction ne soit pas au courant des risques liés à la sécurité des TI et qu'elle ne sache pas comment les atteintes à la sécurité informatique risquent de nuire aux activités et de miner la crédibilité du gouvernement. Si, en raison d'une faiblesse du côté de la sécurité, une personne arrivait à accéder à une base de données ou à des renseignements confidentiels, la confiance des Canadiens à l'endroit du gouvernement serait sérieusement ébranlée. De plus, s'il y avait atteinte à la vie privée à cause d'une protection déficiente des renseignements personnels, la personne concernée pourrait en subir de graves préjudices. Qui plus est, les efforts déployés par le gouvernement pour fournir des services électroniques aux Canadiens s'en trouveraient sérieusement minés.

Contexte et autres observations

1.5 En 2002, nous avions constaté que la version révisée de la Politique du gouvernement sur la sécurité, entrée en vigueur en février 2002, représentait une étape importante dans le renforcement de la sécurité au sein de l'administration fédérale. Cependant, les normes de sécurité des TI qui devaient soutenir la mise en œuvre de la Politique dans les ministères et les organismes étaient inexistantes ou périmées. Il n'y avait que peu d'information sur l'état de la sécurité des TI au sein de l'administration fédérale parce qu'un petit nombre seulement d'organisations avaient vérifié leur programme en la matière ou surveillé leurs mesures de sécurité des TI. Nous avions également recensé d'autres questions sur lesquelles le gouvernement devait se pencher afin d'améliorer la sécurité des TI.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Les réponses du Secrétariat du Trésor à nos recommandations sont insérées dans le chapitre. Le gouvernement fournit également de l'information complémentaire, qui figure à la fin de la section « Conclusion ». Il accepte toutes nos recommandations et prend déjà des mesures dans certains cas.

Introduction

Cyberincident — Tentative non autorisée, réussie ou non, visant à accéder à un réseau ou à un système informatique ou visant à le modifier, à le détruire, à le supprimer ou à le rendre non disponible.

1.6 En avril 2002, nous avons fait rapport sur l'état de la sécurité des technologies de l'information (TI) au sein de l'administration fédérale. Nous avions alors signalé que ce sujet devait être une priorité pour les gestionnaires, compte tenu du nombre sans cesse grandissant de cyberincidents susceptibles de nuire aux activités d'une organisation.

Principales constatations de 2002

1.7 La version révisée de la Politique du gouvernement sur la sécurité de 2002 représentait une amélioration par rapport aux versions antérieures. De façon particulière, cette version :

- a mis à jour les rôles et les responsabilités du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui est chargé de la coordination et du leadership, et ceux des 10 entités qui donnent des directives et du soutien en matière de sécurité aux ministères et aux organismes;
- a accentué l'importance de la sécurité des TI pour la sécurité globale au sein du gouvernement.

1.8 Par ailleurs, certains aspects nous préoccupaient. Les normes opérationnelles sur lesquelles les ministères et organismes devaient s'appuyer pour appliquer la Politique étaient périmées ou inexistantes. Or, ces normes sont essentielles car elles définissent les exigences de base à satisfaire pour instaurer des mesures de sécurité uniformes dans l'administration fédérale.

1.9 Le gouvernement ne surveillait pas le degré d'efficacité de la Politique pour ce qui est du renforcement de la sécurité des TI. Il avait exercé peu de surveillance depuis 1994, et les ministères et organismes ne satisfaisaient pas aux exigences de la Politique. La version révisée de 2002 n'exigeait plus que les organisations vérifient leurs programmes de sécurité tous les cinq ans; en outre, elle n'exigeait plus que la Gendarmerie royale du Canada (GRC) procède à une évaluation périodique de la sécurité des organisations.

1.10 Depuis 1994, les activités de contrôle et de surveillance de la sécurité des TI dans l'ensemble de l'administration fédérale étaient limitées. Il existait donc très peu d'information de base sur l'état de la sécurité des TI au sein de l'administration fédérale.

Changements importants depuis 2002

1.11 Depuis 2002, l'utilisation d'Internet au sein du gouvernement s'est accrue rapidement. Ce phénomène a débuté lors du lancement de Gouvernement en direct (GED) en 1999, l'objectif étant de donner aux Canadiens, d'ici la fin de 2005, la possibilité d'accéder en ligne aux informations importantes de même qu'aux services essentiels du gouvernement.

1.12 Pour rendre les services et les renseignements plus accessibles, le gouvernement a simplifié l'accès à ses services par Internet en trois avenues principales : Canadiens et résidents, Entreprises canadiennes, et

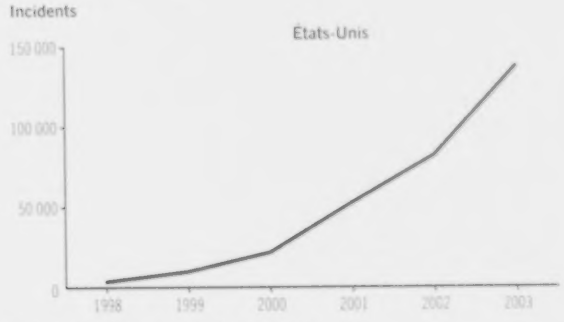
Non-Canadiens. Les ministères et organismes rendent leurs services plus conviviaux et offrent quelque 130 services clés en ligne. Par ailleurs, trois facteurs ajoutent au risque inhérent de la prestation de services en ligne :

- la présence d'outils en ligne susceptibles de causer des atteintes à la sécurité dans les systèmes informatiques;
- une forte augmentation des déficiences des logiciels et du matériel, susceptibles de porter atteinte aux systèmes informatiques et à l'information qu'ils abritent;
- un nombre grandissant de personnes aptes à exploiter ces déficiences, souvent dans les jours qui suivent la découverte de celles-ci.

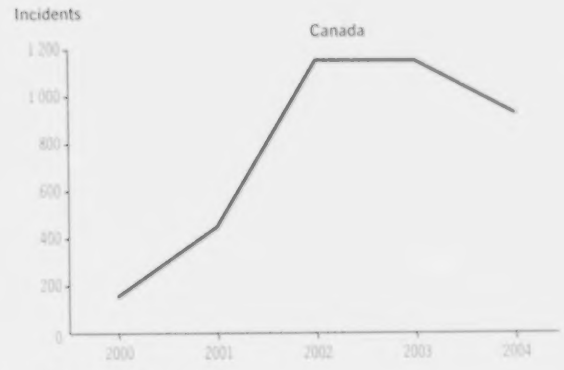
Attaque contre un réseau informatique — Tentative unique, non autorisée, visant à accéder à un réseau ou à l'utiliser. Un **incident** suppose quant à lui une série d'attaques qui se distinguent des autres **incidents** par la nature des « attaquants » et le degré de similarité des sites, des techniques et du moment choisi.

1.13 Le nombre de cyberincidents a beaucoup augmenté depuis 2001. Leur hausse et leur évolution au Canada et aux États-unis sont comparables (voir la pièce 1.1). Cependant, un faible pourcentage seulement des incidents sont signalés. Les attaques contre un réseau informatique donnent une bonne indication des risques réels. Depuis notre dernier rapport sur le sujet, publié en 2002, le nombre d'attaques a augmenté dangereusement, ce qui montre à quel point il est facile et rapide de lancer ces attaques (voir la pièce 1.2).

Pièce 1.1 Cyberincidents détectés et signalés par des tierces parties, aux États-Unis et au Canada

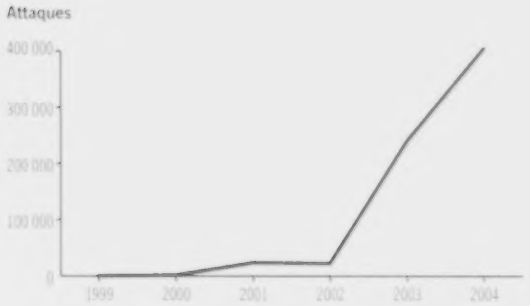


Source : CERT Coordination Centre (É.-U.)



Source : CanCERT (Canada)

Pièce 1.2 Attaques contre un réseau informatique détectées au Canada



Note : Ces attaques contre un réseau informatique comportent divers incidents détectés par des capteurs dans l'ensemble du Canada. Elles signalent des activités malveillantes dont font l'objet la plupart des réseaux gouvernementaux et commerciaux.

Source : CanCERT (Canada)

1.14 Le gouvernement du Canada reconnaît que les Canadiens veulent des services en ligne qui leur permettent de faire des transactions de manière sûre et confidentielle. C'est pourquoi il a lancé le grand projet d'État appelé la « Voie de communication protégée », une infrastructure qui assure le lien entre les Canadiens et les entreprises, d'une part, et le gouvernement, d'autre part. La Voie de communication protégée :

- instaure des normes communes en matière de protection des renseignements personnels, de sécurité, de disponibilité et de fiabilité;
- met les services Internet à la disposition de tous les ministères et organismes;
- offre des services d'authentification des clients, qui sont de plus en plus utilisés;
- offre plusieurs services GED depuis 2002;
- permettra aux Canadiens de communiquer des renseignements confidentiels à même le formulaire de recensement en ligne en 2006.

1.15 Le gouvernement offre aussi des services aux utilisateurs de téléphones mobiles ou d'assistants numériques personnels ayant accès à Internet. La gamme de ces services va s'élargissant. Ainsi, les Canadiens peuvent maintenant obtenir des numéros sans frais, des prévisions économiques de dernière heure, ou des informations utiles pour joindre leur député.

1.16 Avant de pouvoir offrir leurs services au moyen de dispositifs sans fil ou en ligne sur la Voie de communication protégée, les ministères et les organismes devront d'abord satisfaire à des normes de base rigoureuses en matière de sécurité des TI.

Objet du suivi

1.17 Le suivi avait pour objectif d'évaluer la mesure dans laquelle le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères et organismes ont donné

suite aux recommandations formulées dans le chapitre 3 du Rapport de 2002, sur la sécurité des technologies de l'information. Nous avons examiné l'état de la sécurité des TI dans l'ensemble de l'administration fédérale et vérifié si les organisations disposaient du cadre voulu pour assurer la sécurité de l'information et offrir des services de façon sécuritaire et ininterrompue. Nous nous sommes attardés plus particulièrement sur les cinq secteurs suivants :

- la collaboration et l'échange d'informations entre les organisations responsables en matière de sécurité des TI;
- l'élaboration et la mise en œuvre de normes de sécurité des TI visant à soutenir la politique;
- l'efficacité de la Politique du gouvernement sur la sécurité, ainsi que les mesures de sécurité existantes;
- la planification des mesures d'urgence;
- la gestion des risques.

1.18 Nous avons interviewé des employés des organismes qui jouent un rôle de chef de file dans la sécurité des TI au gouvernement. Nous avons aussi examiné des documents et des dossiers. Dans les quatre organisations qui avaient fait l'objet d'une vérification en 2002, nous avons examiné les pratiques en matière de sécurité des TI, dans les cinq secteurs susmentionnés. Nous avons examiné un sondage effectué par le Secrétariat du Conseil du Trésor, fait une enquête auprès de 82 entités du gouvernement au sujet de pratiques choisies en matière de sécurité des TI et examiné les résultats des tests techniques réalisés dans un certain nombre de ministères et d'organismes par des consultants ou par le Centre de la sécurité des télécommunications (CST). Nous avons également exécuté nos propres tests techniques. Toutefois, nous n'avons examiné ni la Voie de communication protégée ni les questions de sécurité nationale.

1.19 La section intitulée **À propos du suivi,** à la fin du chapitre, fournit des détails additionnels sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères du suivi.

Observations et recommandations

La version révisée de la Politique du gouvernement sur la sécurité

1.20 La version révisée de la Politique du gouvernement sur la sécurité améliore la sécurité des TI au sein de l'administration fédérale et offre une base pour d'autres progrès.

Les rôles et les responsabilités des ministères et organismes responsables sont définis dans la Politique

1.21 La Politique définit les rôles du Secrétariat du Conseil du Trésor et des 10 ministères et organismes responsables. Elle répartit entre ces entités la responsabilité à l'égard de la sécurité. Elle élimine le chevauchement des attributions de la GRC et du CST et donne des rôles à Sécurité publique et Protection civile Canada (qui remplace le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile).

1.22 En 2002, il était trop tôt pour savoir si les nouveaux rôles et les nouvelles responsabilités étaient adéquats et s'ils allaient éliminer les chevauchements. Ils représentent, de fait, un pas en avant : les organisations responsables, le gouvernement et les organismes se consultent régulièrement au sujet de la sécurité des TI. À titre d'exemples :

- le Comité sur la sécurité des technologies de l'information tient une réunion tous les deux mois, sous la coprésidence de la GRC et du CST;
- les agents de sécurité des ministères sont informés des faits nouveaux en matière de sécurité tout au long de l'année par les organisations responsables;
- le personnel principal de gestion de l'information et des TI participe au Conseil des dirigeants principaux de l'information, organe consultatif qui s'occupe des questions relatives aux TI et à la gestion de l'information.

1.23 Selon la Politique, les responsabilités principales de coordination, de leadership, de surveillance et de contrôle relèvent du Secrétariat du Conseil du Trésor. Cependant, ce dernier ne joue pas pleinement son rôle de surveillance et de contrôle de l'état de la sécurité au sein de l'administration fédérale (voir les paragraphes 1.72 et 1.73).

On observe une plus grande coopération au sein de l'administration fédérale

1.24 En 2002, nous avions constaté que la Politique ne précisait pas à qui revenait la responsabilité de recueillir et de faire connaître les pratiques exemplaires en matière de sécurité des TI au gouvernement. Cet aspect s'est amélioré grâce à des moyens destinés à assurer des échanges efficaces d'information : cours offerts par la GRC et le CST, réseau de communication reliant les dirigeants principaux de l'information et réunions des agents de sécurité des ministères.

Il reste encore plusieurs normes de sécurité des TI à élaborer

1.25 Les normes de sécurité des TI énoncent ce que les ministères et les organismes doivent faire pour satisfaire aux exigences de base de la Politique. Les normes encouragent l'instauration de mesures de sécurité uniformes et l'échange de pratiques exemplaires entre les ministères.

1.26 En 2002, la Politique n'était pas assortie de normes opérationnelles auxquelles les ministères et les organismes devaient se plier pour se conformer aux diverses exigences. Depuis lors, le Secrétariat du Conseil du Trésor, en consultation avec les organisations responsables de la sécurité ainsi que les ministères et les organismes, a élaboré, et publié en mai 2004, la norme opérationnelle de sécurité appelée Gestion de la sécurité des technologies de l'information (GSTI). Cette norme donne des lignes directrices sur la manière de maintenir des systèmes informatiques sécuritaires dans des domaines tels que le contrôle de la gestion, l'évaluation des risques, la gestion des incidents liés à la sécurité et des faiblesses observées dans les systèmes, la vérification de la sécurité et l'élaboration d'un plan de continuité des activités. Elle définit également les rôles et les responsabilités des agents principaux de sécurité.

Plan de continuité des activités — Plan prévoyant la reprise des opérations essentielles après la perte ou la détérioration sérieuse des installations ou des activités d'un organisme.

1.27 La norme GSTI renvoie à un certain nombre d'autres normes qui ne sont pas encore prêtes (voir la pièce 1.3). Ces normes, ainsi que la GSTI, fourniront aux ministères et aux organismes des lignes directrices qu'ils devront suivre pour se conformer à la Politique. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a accordé aux organisations jusqu'en décembre 2006 pour se conformer à la norme GSTI.

Pièce 1.3 Normes de sécurité qui restent à élaborer

Normes de sécurité des TI

- Détection des intrusions
- Gestion des incidents

Autres normes de sécurité ayant une incidence sur la sécurité des TI

- Formation et sensibilisation en matière de sécurité
- Sécurité de la passation des marchés
- Identification et classement des biens
- Évaluation des menaces et des risques
- Enquêtes et sanctions
- Enquêtes de sécurité des employés
- Programme de sécurité des ministères
- Protection des employés
- Sécurité à l'étranger
- Échange d'information

1.28 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait terminer l'élaboration de toutes les normes de sécurité soutenant la Politique du gouvernement sur la sécurité et la norme GSTI. Il devrait, en particulier,

- traiter en priorité les normes de sécurité des TI qui ont été identifiées et qui ne sont pas encore élaborées;
- préparer pour chaque norme un plan d'action assorti d'un échéancier;
- identifier de façon continue les aspects de la sécurité des TI pour lesquels des normes sont requises.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrit à cette recommandation. La norme de Gestion de la sécurité des technologies de l'information (GSTI) impose un ensemble d'exigences minimales à tous les ministères et organismes. Conjointement avec les trois organismes responsables de la sécurité (le Centre de la sécurité des télécommunications, Sécurité publique et Protection civile Canada et la Gendarmerie royale du Canada), le Secrétariat mettra la dernière main aux normes de sécurité opérationnelle avant la fin de 2006. D'autres normes techniques, de même que des directives techniques et opérationnelles, seront aussi mises au point pour combler les besoins changeants qui reflètent notre environnement à risque dynamique.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor développera, coordonnera et supervisera un plan pangouvernemental qui recensera les priorités en ce qui a trait aux normes qui restent à élaborer. En outre, l'organisme responsable pertinent élaborera un plan d'action propre à chaque norme et le calendrier sera établi avec le Secrétariat. Cet exercice général d'établissement des priorités et de planification effectué conjointement avec les organismes responsables de la sécurité est déjà en cours. Le plan sera à la disposition de tous les ministères et organismes sur le forum Sitescape au début de 2005-2006.

Les questions émergentes de sécurité des TI continueront d'être cernées par plusieurs sources, qu'il s'agisse des organismes responsables de la sécurité, des professionnels de la sécurité au sein des ministères hiérarchiques ou des propriétaires d'entreprises de service qui ont des besoins à combler au chapitre des services et des systèmes. Même si l'établissement de l'ordre de priorité de l'objet des normes à élaborer sera un effort collectif, le Secrétariat continuera d'assurer la coordination à l'échelle de l'administration fédérale, et notamment de superviser le développement et l'exécution de plans d'action afin de fournir les normes et les consignes nécessaires.

La mise en œuvre de la Politique

D'importantes incohérences sont observées au chapitre de la conformité

1.29 Nous nous attendions à ce que les ministères et organismes se conforment à la plupart des exigences de la Politique du gouvernement sur la sécurité. Depuis le milieu des années 1990, les exigences fondamentales de la Politique et des normes ont très peu changé. Cela fait donc plus de dix ans que les ministères et organismes sont au courant de l'existence de la Politique et de ses exigences en matière de protection des systèmes informatiques. Cependant, nous avons constaté que peu d'entre eux se conforment en tous points à la Politique et qu'il y a des incohérences importantes sur le plan de la conformité. Les pratiques de sécurité des TI varient d'une entité à l'autre; des exemples en sont donnés dans des encarts tout au long de cette section du chapitre.

1.30 En vertu de la Politique, les ministères et organismes sont tenus de surveiller l'exécution de leurs programmes de sécurité et de les vérifier. En 2003, la Direction du dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor a préparé un questionnaire d'autoévaluation que les ministères et organismes doivent remplir une fois par année conformément à la norme GSTI, pour évaluer la sécurité de leurs TI et leurs pratiques de gestion de la sécurité. Les organisations répondent aux questions, fondées sur les exigences de base de la Politique, au sujet de leurs politiques et de leurs pratiques en matière de sécurité et reçoivent une cote établie à partir d'une échelle de référence.

La place de l'agent de sécurité au sein de l'organisation

En vertu de la Politique du gouvernement sur la sécurité et de la norme de Gestion de la sécurité des technologies de l'information (GSTI), chaque ministère et organisme doit définir les rôles des agents de sécurité, en particulier ceux chargés de la sécurité des TI, et leur attribuer la place qui leur revient dans l'organisation. Le degré de conformité à cette exigence varie grandement d'une organisation à l'autre.

- À Industrie Canada et à Développement social Canada, les rôles de l'agent de sécurité du ministère (ASM) et du coordonnateur de la sécurité des TI sont clairement définis et vont dans le sens de la norme GSTI. Cependant, à Développement social Canada, il n'existe pas de comité supérieur chargé d'approuver les politiques et les normes et de prendre les décisions qui touchent la sécurité des TI. À Industrie Canada, l'ASM n'occupe pas un poste stratégique qui lui permettrait de donner à l'organisation des conseils sur des stratégies ou des décisions. De plus, la fonction du coordonnateur de la sécurité des TI à la Direction du dirigeant principal de l'information, qui contrôle une partie seulement du budget informatique, n'a pas suffisamment de pouvoir dans le processus décisionnel en matière de sécurité des TI. À cause de la portée restreinte de leurs postes, les agents concernés n'ont qu'une faible influence sur les décisions relatives à la sécurité intéressant l'ensemble du Ministère, et en particulier la sécurité des TI.
- À Pêches et Océans Canada, l'ASM n'occupe pas un poste stratégique, comme l'exige la Politique. Le poste de coordonnateur de la sécurité des TI existe, et ses rapports avec l'ASM sont fonctionnels. Vu que le Ministère est actif dans un grand nombre de secteurs et de régions et qu'il n'y a pas de communication entre les deux agents de sécurité, le Ministère n'est pas en mesure d'élaborer et de mettre en place un programme de sécurité intégré et bien coordonné.

1.31 Le questionnaire aide le personnel des TI et celui de la sécurité à mieux comprendre les exigences de base en matière de sécurité des TI, à mesurer leurs capacités actuelles à ce chapitre, ainsi qu'à repérer les écarts entre leurs propres pratiques et les pratiques exemplaires. Le questionnaire aide également le Secrétariat à évaluer le degré d'efficacité de la Politique et des normes et à déterminer si les ministères et organismes se conforment aux exigences de ces dernières.

1.32 Au début de 2004, le Secrétariat s'inquiétait du fait que bon nombre de ministères et organismes ne mettaient pas en œuvre les exigences de la Politique en matière de sécurité des TI. En mai 2004, il a procédé à une enquête, à l'aide du questionnaire, auprès de plus de 90 ministères et organismes. En tout, 46 organisations ont rempli le questionnaire et répondu au Secrétariat. D'après les résultats recueillis, le Secrétariat avait toutes les raisons de s'inquiéter puisque seule une de ces 46 organisations satisfaisait aux exigences de base de la Politique et des normes.

1.33 Les politiques ministérielles en matière de sécurité des TI établissent le fondement permettant de satisfaire aux normes de la Politique qui régissent la protection de l'information et des systèmes d'information. L'enquête du Secrétariat a révélé ce qui suit :

- 16 p. 100 des organisations n'avaient pas de politique en matière de sécurité des TI;
- 33 p. 100 des organisations qui avaient une politique ont répondu que celle-ci n'avait pas été officiellement approuvée par la direction;

- 35 p. 100 des organisations n'avaient pas de politique exigeant l'évaluation des menaces et des risques;
- 26 p. 100 des organisations n'avaient pas de politique exigeant un plan de continuité des activités pour les systèmes et services essentiels;
- 12 p. 100 des organisations n'avaient pas encore recensé leurs systèmes essentiels.

Politiques sur la sécurité des organisations

En 2002, nous avions signalé que les quatre organisations examinées devaient actualiser leurs politiques en matière de sécurité et mettre en place un meilleur cadre de régie (ou de gouvernance) pour la sécurité. Depuis lors, les progrès ont été inégaux :

- Industrie Canada a fait des progrès marqués : il a élaboré, mis en œuvre et fait connaître ses politiques en matière de sécurité des TI. Il a préparé des normes et des lignes directrices sur les questions relatives à la sécurité des TI.
- À Développement social Canada, la haute direction doit encore approuver plusieurs politiques sur la sécurité des TI. Par conséquent, leur application manque d'uniformité dans l'ensemble du Ministère.
- Pêches et Océans Canada a fait des progrès : il a développé un cadre de gestion de la sécurité et des politiques bien précises. Cependant, ni le cadre ni les politiques n'ont été approuvés officiellement par la haute direction.
- La Commission nationale des libérations conditionnelles a récemment entamé un projet visant à examiner ses politiques sur la sécurité des TI.

1.34 Nous avons préparé un court questionnaire, qui complète celui du Secrétariat et porte sur des pratiques précises en matière de sécurité des TI dans les ministères et organismes. Nous avons envoyé ce questionnaire à 82 organisations, qui y ont toutes répondu. Les résultats obtenus corroborent les constatations du Secrétariat, à savoir qu'il existe de grandes incohérences entre les exigences de la Politique et des normes, d'une part, et les pratiques observées dans les différentes organisations, d'autre part.

1.35 Sous plusieurs aspects, la conformité aux exigences de base de la Politique et des normes était loin d'être adéquate. À titre d'exemple, 65 p. 100 des organisations avaient un plan de continuité des activités, mais seulement 29 p. 100 l'avaient mis à l'essai au cours des deux dernières années.

1.36 Le personnel que nous avons interviewé a fourni diverses raisons sous-tendant cet état de fait :

- le manque d'argent et de ressources humaines;
- le manque d'intérêt de la part de la haute direction pour les questions de sécurité des TI;
- l'absence de préoccupation à l'égard de la sécurité des TI dans la culture de l'organisation.

1.37 En raison de l'absence généralisée de préoccupation au sujet des risques rattachés à la sécurité des TI, les systèmes comportent des faiblesses dont il est facile de tirer avantage. Il s'ensuit que l'organisation concernée court davantage le risque que des données de nature délicate, notamment des

La place de l'agent de sécurité au sein de l'organisation

En vertu de la Politique du gouvernement sur la sécurité et de la norme de Gestion de la sécurité des technologies de l'information (GSTI), chaque ministère et organisme doit définir les rôles des agents de sécurité, en particulier ceux chargés de la sécurité des TI, et leur attribuer la place qui leur revient dans l'organisation. Le degré de conformité à cette exigence varie grandement d'une organisation à l'autre.

- À Industrie Canada et à Développement social Canada, les rôles de l'agent de sécurité du ministère (ASM) et du coordonnateur de la sécurité des TI sont clairement définis et vont dans le sens de la norme GSTI. Cependant, à Développement social Canada, il n'existe pas de comité supérieur chargé d'approuver les politiques et les normes et de prendre les décisions qui touchent la sécurité des TI. À Industrie Canada, l'ASM n'occupe pas un poste stratégique qui lui permettrait de donner à l'organisation des conseils sur des stratégies ou des décisions. De plus, la fonction du coordonnateur de la sécurité des TI à la Direction du dirigeant principal de l'information, qui contrôle une partie seulement du budget informatique, n'a pas suffisamment de pouvoir dans le processus décisionnel en matière de sécurité des TI. À cause de la portée restreinte de leurs postes, les agents concernés n'ont qu'une faible influence sur les décisions relatives à la sécurité intéressant l'ensemble du Ministère, et en particulier la sécurité des TI.
- À Pêches et Océans Canada, l'ASM n'occupe pas un poste stratégique, comme l'exige la Politique. Le poste de coordonnateur de la sécurité des TI existe, et ses rapports avec l'ASM sont fonctionnels. Vu que le Ministère est actif dans un grand nombre de secteurs et de régions et qu'il n'y a pas de communication entre les deux agents de sécurité, le Ministère n'est pas en mesure d'élaborer et de mettre en place un programme de sécurité intégré et bien coordonné.

1.31 Le questionnaire aide le personnel des TI et celui de la sécurité à mieux comprendre les exigences de base en matière de sécurité des TI, à mesurer leurs capacités actuelles à ce chapitre, ainsi qu'à repérer les écarts entre leurs propres pratiques et les pratiques exemplaires. Le questionnaire aide également le Secrétariat à évaluer le degré d'efficacité de la Politique et des normes et à déterminer si les ministères et organismes se conforment aux exigences de ces dernières.

1.32 Au début de 2004, le Secrétariat s'inquiétait du fait que bon nombre de ministères et organismes ne mettaient pas en œuvre les exigences de la Politique en matière de sécurité des TI. En mai 2004, il a procédé à une enquête, à l'aide du questionnaire, auprès de plus de 90 ministères et organismes. En tout, 46 organisations ont rempli le questionnaire et répondu au Secrétariat. D'après les résultats recueillis, le Secrétariat avait toutes les raisons de s'inquiéter puisque seule une de ces 46 organisations satisfaisait aux exigences de base de la Politique et des normes.

1.33 Les politiques ministérielles en matière de sécurité des TI établissent le fondement permettant de satisfaire aux normes de la Politique qui régissent la protection de l'information et des systèmes d'information. L'enquête du Secrétariat a révélé ce qui suit :

- 16 p. 100 des organisations n'avaient pas de politique en matière de sécurité des TI;
- 33 p. 100 des organisations qui avaient une politique ont répondu que celle-ci n'avait pas été officiellement approuvée par la direction;

- 35 p. 100 des organisations n'avaient pas de politique exigeant l'évaluation des menaces et des risques;
- 26 p. 100 des organisations n'avaient pas de politique exigeant un plan de continuité des activités pour les systèmes et services essentiels;
- 12 p. 100 des organisations n'avaient pas encore recensé leurs systèmes essentiels.

Politiques sur la sécurité des organisations

En 2002, nous avions signalé que les quatre organisations examinées devaient actualiser leurs politiques en matière de sécurité et mettre en place un meilleur cadre de régie (ou de gouvernance) pour la sécurité. Depuis lors, les progrès ont été inégaux :

- Industrie Canada a fait des progrès marqués : il a élaboré, mis en œuvre et fait connaître ses politiques en matière de sécurité des TI. Il a préparé des normes et des lignes directrices sur les questions relatives à la sécurité des TI.
- À Développement social Canada, la haute direction doit encore approuver plusieurs politiques sur la sécurité des TI. Par conséquent, leur application manque d'uniformité dans l'ensemble du Ministère.
- Pêches et Océans Canada a fait des progrès : il a développé un cadre de gestion de la sécurité et des politiques bien précises. Cependant, ni le cadre ni les politiques n'ont été approuvés officiellement par la haute direction.
- La Commission nationale des libérations conditionnelles a récemment entamé un projet visant à examiner ses politiques sur la sécurité des TI.

1.34 Nous avons préparé un court questionnaire, qui complète celui du Secrétariat et porte sur des pratiques précises en matière de sécurité des TI dans les ministères et organismes. Nous avons envoyé ce questionnaire à 82 organisations, qui y ont toutes répondu. Les résultats obtenus corroborent les constatations du Secrétariat, à savoir qu'il existe de grandes incohérences entre les exigences de la Politique et des normes, d'une part, et les pratiques observées dans les différentes organisations, d'autre part.

1.35 Sous plusieurs aspects, la conformité aux exigences de base de la Politique et des normes était loin d'être adéquate. À titre d'exemple, 65 p. 100 des organisations avaient un plan de continuité des activités, mais seulement 29 p. 100 l'avaient mis à l'essai au cours des deux dernières années.

1.36 Le personnel que nous avons interviewé a fourni diverses raisons sous-tendant cet état de fait :

- le manque d'argent et de ressources humaines;
- le manque d'intérêt de la part de la haute direction pour les questions de sécurité des TI;
- l'absence de préoccupation à l'égard de la sécurité des TI dans la culture de l'organisation.

1.37 En raison de l'absence généralisée de préoccupation au sujet des risques rattachés à la sécurité des TI, les systèmes comportent des faiblesses dont il est facile de tirer avantage. Il s'ensuit que l'organisation concernée court davantage le risque que des données de nature délicate, notamment des

renseignements personnels sur des Canadiens, des données sur la paie, des opérations financières, de l'information sur les programmes et d'autres données essentielles soient divulguées ou modifiées sans autorisation, ou encore perdues, sans que l'incident ne soit détecté.

Favoriser l'émergence d'une culture intégrant le souci de la sécurité des TI

Depuis notre examen des quatre organisations en 2002, les efforts de formation et de sensibilisation aux questions de sécurité des TI de la part des entités ont connu un succès mitigé.

Industrie Canada s'est efforcé de hausser le niveau de sensibilisation du Ministère aux questions de sécurité des TI. Il a publié des conseils en matière de sécurité et un bulletin mensuel en technologie de l'information. Il a aussi mis au point un cours de formation sur la sécurité et un processus d'avertissement lorsque surviennent des incidents de sécurité. Les autres organisations n'ont pas été en mesure de maintenir le niveau de sensibilisation sur les questions de sécurité dans l'organisation, ou n'ont pas été capables de poursuivre sur cette lancée.

1.38 **Recommandation.** Les ministères et organismes assujettis à la Politique du gouvernement sur la sécurité devraient préparer un plan d'action donnant le calendrier qu'ils entendent suivre pour se conformer pleinement aux exigences en matière de sécurité des TI de la Politique et de la norme sur la gestion de la sécurité des technologies de l'information. Ce plan d'action devrait être approuvé par l'administrateur général ou son délégué et présenté au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrit à cette recommandation. Les discussions avec les coordonnateurs de la sécurité des TI visant à élaborer des plans ministériels de respect des exigences de sécurité des TI énoncées dans la Politique du gouvernement sur la sécurité et la norme de gestion de la sécurité des technologies de l'information ont débuté. Les ministères devront soumettre ces plans au Secrétariat d'ici l'été 2005, et ces documents devront être signés par l'administrateur général ou son délégué pour garantir la participation et l'engagement de la haute direction des ministères.

1.39 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait exiger que les ministères et organismes assujettis à la Politique du gouvernement sur la sécurité préparent des plans d'action opportuns en matière de sécurité des TI, faire un suivi de l'exécution de ces plans peu après décembre 2006, et signaler au secrétaire du Conseil du Trésor les organisations qui ne s'y conforment pas.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrit à cette recommandation, de concert avec la recommandation 1.38. Il collaborera avec les ministères et les organismes pour mettre au point un mécanisme commun d'examen et de rapport, et un rapport final sera transmis au secrétaire du Conseil du Trésor au début de 2007.

renseignements personnels sur des Canadiens, des données sur la paie, des opérations financières, de l'information sur les programmes et d'autres données essentielles soient divulguées ou modifiées sans autorisation, ou encore perdues, sans que l'incident ne soit détecté.

Favoriser l'émergence d'une culture intégrant le souci de la sécurité des TI

Depuis notre examen des quatre organisations en 2002, les efforts de formation et de sensibilisation aux questions de sécurité des TI de la part des entités ont connu un succès mitigé.

Industrie Canada s'est efforcé de hausser le niveau de sensibilisation du Ministère aux questions de sécurité des TI. Il a publié des conseils en matière de sécurité et un bulletin mensuel en technologie de l'information. Il a aussi mis au point un cours de formation sur la sécurité et un processus d'avertissement lorsque surviennent des incidents de sécurité. Les autres organisations n'ont pas été en mesure de maintenir le niveau de sensibilisation sur les questions de sécurité dans l'organisation, ou n'ont pas été capables de poursuivre sur cette lancée.

1.38 **Recommandation.** Les ministères et organismes assujettis à la Politique du gouvernement sur la sécurité devraient préparer un plan d'action donnant le calendrier qu'ils entendent suivre pour se conformer pleinement aux exigences en matière de sécurité des TI de la Politique et de la norme sur la gestion de la sécurité des technologies de l'information. Ce plan d'action devrait être approuvé par l'administrateur général ou son délégué et présenté au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrit à cette recommandation. Les discussions avec les coordonnateurs de la sécurité des TI visant à élaborer des plans ministériels de respect des exigences de sécurité des TI énoncées dans la Politique du gouvernement sur la sécurité et la norme de gestion de la sécurité des technologies de l'information ont débuté. Les ministères devront soumettre ces plans au Secrétariat d'ici l'été 2005, et ces documents devront être signés par l'administrateur général ou son délégué pour garantir la participation et l'engagement de la haute direction des ministères.

1.39 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait exiger que les ministères et organismes assujettis à la Politique du gouvernement sur la sécurité préparent des plans d'action opportuns en matière de sécurité des TI, faire un suivi de l'exécution de ces plans peu après décembre 2006, et signaler au secrétaire du Conseil du Trésor les organisations qui ne s'y conforment pas.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrit à cette recommandation, de concert avec la recommandation 1.38. Il collaborera avec les ministères et les organismes pour mettre au point un mécanisme commun d'examen et de rapport, et un rapport final sera transmis au secrétaire du Conseil du Trésor au début de 2007.

Les mesures de sécurité des TI devraient tenir compte du niveau de risque

1.40 Dans le souci de protéger les biens et les données du gouvernement, la Politique propose une stratégie de gestion des risques, c'est-à-dire une série de méthodes et de procédures conçues à cette fin. Les ministères et organismes sont tenus de se conformer aux exigences de base de la Politique et de ses normes. De plus, ils sont tenus d'effectuer une évaluation des menaces et des risques en vue de déterminer si le contexte justifie le recours à des mesures de protection plus poussées que les mesures de base. Selon la norme GSTI, les organisations doivent effectuer une évaluation des menaces et des risques « pour chaque programme, système ou service ». L'évaluation peut être « soit simple et concise, soit détaillée et rigoureuse, selon le degré de délicatesse, d'importance et de complexité du programme, du système ou du service faisant l'objet de l'évaluation ». Cette exigence n'est pas nouvelle, puisqu'elle était déjà prévue dans la Politique du gouvernement sur la sécurité de 1994.

1.41 L'affectation des ressources en fonction du niveau de risque est une pratique courante dans la gestion de la sécurité des TI. Comme nous l'avons mentionné dans notre rapport de 2002, « Il n'est ni faisable ni rentable d'éliminer tous les risques ou toutes les menaces pesant sur les ressources d'information. Qui plus est, comme toute priorité, la sécurité des TI a des ressources limitées; les évaluations des risques facilitent l'affectation des ressources aux activités qui la justifient. »

1.42 Nous nous attendions à ce que les ministères et organismes se soient conformés à cette exigence de la Politique et des normes, en vigueur depuis longtemps, qu'ils aient effectué une évaluation des menaces et des risques en vue d'identifier les risques et qu'ils aient élaboré des stratégies d'atténuation.

1.43 En général, les ministères et organismes n'ont pas encore évalué les menaces et les risques de manière convenable. À l'exception des organisations où les évaluations sont bien établies, celles-ci sont effectuées de manière non uniforme, voire pas du tout. Des 82 ministères et organismes qui faisaient partie de notre enquête, seulement 37 (soit 45 p. 100) avaient effectué, conformément à la Politique et aux normes, une évaluation des menaces et des risques pesant sur leurs programmes, systèmes et services. De plus, seulement 28 organisations avaient vérifié que les recommandations énoncées dans leurs évaluations avaient été prises en compte avant de mettre en place leurs nouveaux programmes ou systèmes.

1.44 Les motifs sous-tendant la non-évaluation des menaces et des risques sont vagues. Depuis plusieurs années, la GRC offre de l'orientation et de la formation sur la manière de procéder à cette évaluation. En 2001, le Secrétariat a publié le Cadre de gestion intégrée du risque, conçu dans le but de donner aux ministères des lignes directrices sur l'adoption d'une approche systématique de gestion du risque. Au cours des dernières années, le Centre de la sécurité des télécommunications a aussi préparé une méthode et des lignes directrices pour l'exécution d'une évaluation complète. Malgré tout, les ministères et les organismes ne tirent pas pleinement parti de ces outils pour s'assurer que leurs ressources en matière de TI sont bien protégées et ce, de manière rentable.

Certification et accréditation des systèmes des organisations

En vertu de la *Politique du gouvernement sur la sécurité et des normes opérationnelles* connexes, les ministères et les organismes doivent certifier et accréditer tout système ou application nouveau ou modifié, avant son utilisation. Les organisations doivent approuver par écrit, ou certifier, que toutes les exigences relevées dans l'évaluation des risques ont été satisfaites.

Industrie Canada certifie et accrédite les nouveaux systèmes et les nouvelles applications, de même que les changements majeurs apportés aux applications ou systèmes existants. Développement social Canada a mis au point un modèle de projet fondé sur le cycle de vie qui prévoit la certification et l'accréditation des systèmes et des applications en développement. Cependant, la sécurité des TI n'est pas toujours prise en compte au début du projet. De plus, le risque de ne pas satisfaire aux exigences en matière de sécurité des TI est plus grand parce que la haute direction, à titre de comité d'examen des projets, n'a pas tenu de réunion depuis plus d'un an.

Pêches et Océans Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles ne se conforment toujours pas à cette exigence.

1.45 Les ministères et les organismes qui n'effectuent pas d'évaluation des menaces et des risques dans le cadre de leurs activités ne connaissent pas les risques auxquels ils sont exposés. Par conséquent, si ces organisations ne tiennent pas compte des risques qui pèsent sur leurs TI dans leur profil de risque, il se pourrait qu'elles n'orientent pas leurs efforts ou ne dirigent pas leurs ressources financières vers les stratégies susceptibles d'atténuer le plus efficacement possible leur exposition aux risques liés aux TI, et donc qu'elles ne réalisent pas leurs objectifs.

Exposition Paramètre mesurant la probabilité qu'une menace se concrétise, les conséquences possibles et les mesures de protection en place

1.46 **Recommandation.** La haute direction des ministères et des organismes devrait s'assurer que les risques liés à la sécurité des TI sont pris en compte lors de la préparation du profil de risque de l'organisation, et ce en identifiant et en évaluant les principaux risques et enjeux liés à la sécurité des TI et en déterminant le niveau de risque acceptable.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrit à cette recommandation, qui encouragera les ministères et les organismes à élaborer un profil de risque qui tienne compte de la situation de l'ensemble de l'organisation et de tous les facteurs de risque. Le succès de cette mesure dépendra de la supervision exercée par la haute direction. Voir aussi la recommandation 1.47 et la réponse à cette dernière.

1.47 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait fournir aux ministères et aux organismes des lignes directrices et des outils pour qu'ils intègrent la sécurité des TI en tant qu'élément essentiel dans le profil de risque de leur organisation.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrit à cette recommandation, qui est déterminante pour la mise en œuvre de la Politique du gouvernement sur la sécurité. Le Secrétariat travaillera en étroite collaboration avec les principaux organismes responsables de la sécurité, de même qu'avec les ministères hiérarchiques, pour mettre au point les consignes et les outils nécessaires pour mener la

Certification et accréditation des systèmes des organisations

En vertu de la Politique du gouvernement sur la sécurité et des normes opérationnelles connexes, les ministères et les organismes doivent certifier et accréditer tout système ou application nouveau ou modifié, avant son utilisation. Les organisations doivent approuver par écrit, ou certifier, que toutes les exigences relevées dans l'évaluation des risques ont été satisfaites.

Industrie Canada certifie et accrédite les nouveaux systèmes et les nouvelles applications, de même que les changements majeurs apportés aux applications ou systèmes existants. Développement social Canada a mis au point un modèle de projet fondé sur le cycle de vie qui prévoit la certification et l'accréditation des systèmes et des applications en développement. Cependant, la sécurité des TI n'est pas toujours prise en compte au début du projet. De plus, le risque de ne pas satisfaire aux exigences en matière de sécurité des TI est plus grand parce que la haute direction, à titre de comité d'examen des projets, n'a pas tenu de réunion depuis plus d'un an.

Pêches et Océans Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles ne se conforment toujours pas à cette exigence.

1.45 Les ministères et les organismes qui n'effectuent pas d'évaluation des menaces et des risques dans le cadre de leurs activités ne connaissent pas les risques auxquels ils sont exposés. Par conséquent, si ces organisations ne tiennent pas compte des risques qui pèsent sur leurs TI dans leur profil de risque, il se pourrait qu'elles n'orientent pas leurs efforts ou ne dirigent pas leurs ressources financières vers les stratégies susceptibles d'atténuer le plus efficacement possible leur exposition aux risques liés aux TI, et donc qu'elles ne réalisent pas leurs objectifs.

Exposition — Paramètre mesurant la probabilité qu'une menace se concrétise, les conséquences possibles et les mesures de protection en place.

1.46 **Recommandation.** La haute direction des ministères et des organismes devrait s'assurer que les risques liés à la sécurité des TI sont pris en compte lors de la préparation du profil de risque de l'organisation, et ce en identifiant et en évaluant les principaux risques et enjeux liés à la sécurité des TI et en déterminant le niveau de risque acceptable.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrit à cette recommandation, qui encouragera les ministères et les organismes à élaborer un profil de risque qui tienne compte de la situation de l'ensemble de l'organisation et de tous les facteurs de risque. Le succès de cette mesure dépendra de la supervision exercée par la haute direction. Voir aussi la recommandation 1.47 et la réponse à cette dernière.

1.47 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait fournir aux ministères et aux organismes des lignes directrices et des outils pour qu'ils intègrent la sécurité des TI en tant qu'élément essentiel dans le profil de risque de leur organisation.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrit à cette recommandation, qui est déterminante pour la mise en œuvre de la Politique du gouvernement sur la sécurité. Le Secrétariat travaillera en étroite collaboration avec les principaux organismes responsables de la sécurité, de même qu'avec les ministères hiérarchiques, pour mettre au point les consignes et les outils nécessaires pour inclure la

sécurité des TI dans le processus d'élaboration du profil de risque des organisations, y compris un outil d'auto-évaluation à jour.

Un volet clé de cet effort est le projet en cours dirigé par le Centre de la sécurité des télécommunications et la Gendarmerie royale du Canada en vue de regrouper les lignes directrices de leurs organismes respectifs sur l'évaluation des menaces et des risques (EMR) afin d'instaurer une approche commune qui englobera des processus d'EMR axés sur la sécurité matérielle et des TI. En outre, la norme de gestion du risque de sécurité, qui devrait être au point au début de 2005-2006, fournira un cadre global pour l'intégration du risque de sécurité aux profils de risque des ministères et des organismes.

L'évaluation de la vulnérabilité est un élément important de l'évaluation de la sécurité des TI

Évaluation de la vulnérabilité — Ensemble de procédures servant à recenser et à évaluer les points faibles dans la structure encadrant la sécurité. L'évaluation se fait à l'aide d'outils automatisés permettant d'établir si l'organisation a colmaté les brèches et éliminé les points vulnérables connus de son environnement informatique ou si elle y est toujours exposée.

1.48 Plusieurs ministères et organismes ont effectué une évaluation de la vulnérabilité de leurs systèmes d'information. Cette évaluation, qui vient compléter celle des menaces et des risques, permet de tester dans les systèmes la présence de faiblesses précises, susceptibles de compromettre la sécurité. Elle ne permet pas, par ailleurs, de déterminer si les points vulnérables repérés pourraient être exploités (le test de pénétration couvre cet aspect). On peut exécuter cette évaluation de l'extérieur ou de l'intérieur du périmètre de sécurité.

1.49 Les organisations qui font une évaluation régulière repèrent souvent des faiblesses dans des réseaux auparavant considérés comme sûrs. Cela est attribuable au fait que de nouveaux points de vulnérabilité sont continuellement découverts et exploités dans l'intention de nuire. Bien qu'un certain nombre de points de vulnérabilité viennent de l'extérieur de l'organisation, la plupart des incidents de sécurité (intentionnels ou accidentels) proviennent de l'intérieur, là où les personnes ont facilement accès à l'information et aux systèmes.

1.50 Nous avons examiné un certain nombre d'évaluations de la vulnérabilité effectuées par des consultants de l'extérieur, le Centre de la sécurité des télécommunications et notre bureau (dans le cadre du présent suivi). La plupart font ressortir de graves faiblesses susceptibles d'être exploitées. Dans certains cas, c'est ce qui s'est produit à l'insu des organisations. Il y avait aussi des points faibles qui existaient depuis quelque temps dans d'anciennes versions de produits. Dans ces cas-là, il n'est pas possible d'y remédier et il faut procéder à une mise à niveau des produits pour assurer une protection adéquate.

1.51 La pièce 1.4 montre que, parmi les ministères et organismes faisant partie de notre enquête, 46 (soit 56 p. 100) ont effectué une évaluation de la vulnérabilité au cours des deux dernières années. Les 36 autres organisations participantes (soit 44 p. 100) n'avaient pas fait d'évaluation durant cette période, ou n'en avaient jamais fait.

1.52 Nous avons constaté que les ministères et les organismes ayant effectué une évaluation récemment avaient fait preuve d'une approche progressiste; ils avaient décelé leurs faiblesses en matière de sécurité des TI et s'employaient

Pièce 1.4 **Organisations ayant effectué au moins une évaluation de la vulnérabilité au cours des deux dernières années**

Taille de l'organisation *	Organisations faisant partie de l'enquête	Organisations ayant effectué une évaluation ou plus	Pourcentage des organisations qui ont fait une évaluation ou plus
petite (moins de 1 000)	54	27	50
moyenne (plus de 1 000 mais moins de 10 000)	22	13	59
grande (plus de 10 000)	6	6	100
Total	**82**	**46**	**56**

* Selon le nombre d'équivalents temps plein (ETP)

en toute priorité à les corriger. Dans les paragraphes 1.53 à 1.59 ci-dessous, nous décrivons les faiblesses les plus graves relevées dans les évaluations que nous avons examinées. Cependant, c'est à dessein que nous ne divulguons ni le nom des organisations en cause, ni des précisions sur les faiblesses.

1.53 **L'accès aux données et aux programmes de nature délicate n'est pas contrôlé comme il se doit.** Les organisations doivent toujours avoir pour objectif d'empêcher les personnes non autorisées d'accéder aux données qui soutiennent les opérations essentielles. Tout accès non autorisé peut mener à une modification, à une suppression ou à une divulgation abusive de données. Pour contrôler l'accès à celles-ci, les organisations utilisent des programmes informatiques permettant de savoir quelles informations sont consultées sur le réseau et par qui elles le sont.

1.54 Dans de nombreux cas, les mesures visant à contrôler l'accès aux systèmes et aux données se sont révélées inadéquates. Nous avons constaté que le risque associé aux contrôles déficients de l'accès augmentait parce que la plupart des organisations n'avaient pas encore de programme complet de surveillance permettant de savoir qui accédait aux réseaux.

1.55 **Les réseaux ne sont pas protégés.** Les réseaux sont composés d'appareils et de logiciels connectés qui permettent aux personnes de partager des données et des programmes informatiques. Les programmes et les données de nature délicate sont conservés sur les réseaux et y transitent. C'est pour cette raison que les réseaux doivent être protégés contre tout accès, manipulation ou utilisation non autorisés, par des personnes de l'extérieur. Les organisations peuvent protéger leurs réseaux en limitant les services offerts et en installant des dispositifs qui bloquent toute demande d'accès aux services et aux données si elle n'est pas autorisée.

1.56 Dans bien des cas, les réseaux des ministères et des organismes ne garantissaient pas un cadre de fonctionnement sécurisé. On y retrouvait des pare-feu visant à protéger d'Internet les réseaux internes; cependant, les

contrôles de réseau en place n'assuraient pas une protection adéquate contre l'accès non autorisé de personnes de l'extérieur. Sans une bonne protection de leurs réseaux, les ministères et les organismes courent un risque accru que des personnes non autorisées accèdent à des données de nature délicate ou que des services soient interrompus ou refusés.

1.57 **Les contrôles de l'accès aux réseaux sont inadéquats.** Les contrôles limitant l'accès à un réseau garantissent que seules les personnes autorisées au sein de l'organisation ont accès aux données essentielles ou de nature délicate. Des contrôles efficaces permettent aux utilisateurs autorisés seulement d'accéder au réseau à distance ou sur place. Ils assurent également des mesures de protection visant à garantir que les utilisateurs ne peuvent contourner les contrôles et causer des pannes de réseau.

Recherche de mots de passe vulnérables

L'utilité des mots de passe est de faire en sorte que seules les personnes autorisées aient accès aux systèmes. Si les mots de passe ne sont pas assez « solides », ils risquent de mettre en péril les programmes informatiques en ouvrant la porte à des « attaques en force ». Par attaque en force, on entend toute tentative visant à deviner le mot de passe d'une personne. Ce genre d'attaque peut réussir rapidement lorsque les mots de passe :

- comportent peu de caractères;
- sont les mêmes que les noms de compte;
- sont les mots de passe implicites (par défaut);
- correspondent à des mots usuels;
- sont dérivés des renseignements connus au sujet de la personne (son nom, son adresse, son équipe sportive préférée, par exemple).

Bon nombre des évaluations de la vulnérabilité que nous avons examinées ont révélé des cas où les mots de passe se prêtaient à des attaques en force. Certains de ces mots de passe servaient à protéger des points d'entrée de nature délicate, dans des systèmes essentiels à la mission de l'organisation.

1.58 Nous avons constaté que dans de nombreux ministères et organismes, les contrôles n'offraient pas la sécurité voulue. Dans bien des cas, les dispositifs n'étaient pas configurés pour empêcher en tout temps l'accès non autorisé aux systèmes installés sur les réseaux.

Droits et autorisations — Étendue de la permission accordée à une personne ou à un dispositif de visionner, d'ajouter, de modifier ou de supprimer des données d'un système informatique.

1.59 La Direction du dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor a donné aux ministères et aux organismes des lignes directrices sur la manière d'éliminer au maximum les points de vulnérabilité susceptibles de se trouver sur les serveurs de réseau. Cependant, nous avons constaté qu'il y avait des faiblesses dans plusieurs domaines, notamment la gestion des mots de passe et l'attribution des droits et autorisations aux utilisateurs. Citons, à titre d'exemple, quelques situations observées dans certaines organisations :

- les comptes et les mots de passe par défaut du fournisseur étaient encore actifs;
- les mots de passe n'étaient pas définis ou étaient définis incorrectement;

contrôles de réseau en place n'assuraient pas une protection adéquate contre l'accès non autorisé de personnes de l'extérieur. Sans une bonne protection de leurs réseaux, les ministères et les organismes courent un risque accru que des personnes non autorisées accèdent à des données de nature délicate ou que des services soient interrompus ou refusés.

1.57 **Les contrôles de l'accès aux réseaux sont inadéquats.** Les contrôles limitant l'accès à un réseau garantissent que seules les personnes autorisées au sein de l'organisation ont accès aux données essentielles ou de nature délicate. Des contrôles efficaces permettent aux utilisateurs autorisés seulement d'accéder au réseau à distance ou sur place. Ils assurent également des mesures de protection visant à garantir que les utilisateurs ne peuvent contourner les contrôles et causer des pannes de réseau.

Recherche de mots de passe vulnérables

L'utilité des mots de passe est de faire en sorte que seules les personnes autorisées aient accès aux systèmes. Si les mots de passe ne sont pas assez « solides », ils risquent de mettre en péril les programmes informatiques en ouvrant la porte à des « attaques en force ». Par attaque en force, on entend toute tentative visant à deviner le mot de passe d'une personne. Ce genre d'attaque peut réussir rapidement lorsque les mots de passe :

- comportent peu de caractères;
- sont les mêmes que les noms de compte;
- sont les mots de passe implicites (par défaut);
- correspondent à des mots usuels;
- sont dérivés des renseignements connus au sujet de la personne (son nom, son adresse, son équipe sportive préférée, par exemple).

Bon nombre des évaluations de la vulnérabilité que nous avons examinées ont révélé des cas où les mots de passe se prêtaient à des attaques en force. Certains de ces mots de passe servaient à protéger des points d'entrée de nature délicate, dans des systèmes essentiels à la mission de l'organisation.

1.58 Nous avons constaté que dans de nombreux ministères et organismes, les contrôles n'offraient pas la sécurité voulue. Dans bien des cas, les dispositifs n'étaient pas configurés pour empêcher en tout temps l'accès non autorisé aux systèmes installés sur les réseaux.

1.59 La Direction du dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor a donné aux ministères et aux organismes des lignes directrices sur la manière d'éliminer au maximum les points de vulnérabilité susceptibles de se trouver sur les serveurs de réseau. Cependant, nous avons constaté qu'il y avait des faiblesses dans plusieurs domaines, notamment la gestion des mots de passe et l'attribution des droits et autorisations aux utilisateurs. Citons, à titre d'exemple, quelques situations observées dans certaines organisations :

- les comptes et les mots de passe par défaut du fournisseur étaient encore actifs;
- les mots de passe n'étaient pas définis ou étaient définis incorrectement;

- le personnel bénéficiait d'un accès plus large que nécessaire;
- des services présentant un danger, comme les commandes d'exécution à distance, étaient offerts.

Recherche de faiblesses dans la configuration des systèmes

Il y a vulnérabilité dès qu'une organisation installe des machines ou des logiciels prêts à utiliser et qu'elle ne change pas les paramètres par défaut définis par le fournisseur. Ces valeurs par défaut sont souvent très permissives parce qu'elles sont conçues en vue de faciliter l'installation du nouveau système. Une pratique exemplaire consiste à supprimer les fonctions non utilisées et à restreindre l'accès à un administrateur de système qui, à son tour, autorise les utilisateurs à exécuter certaines opérations. Les valeurs par défaut installées par le fournisseur consistent généralement en un nom de compte d'administrateur, une série standard de privilèges accordés à l'administrateur et un mot de passe. Le fait de changer les valeurs par défaut avant qu'un nouveau composant d'un système soit mis en place constitue également une pratique exemplaire.

Les tests de vulnérabilité exécutés par les ministères sur leurs systèmes ont révélé des cas où les paramètres par défaut de l'administrateur, installés par le fabricant, n'avaient pas été changés. Quiconque utilise ces valeurs par défaut pour entrer dans le système, muni de privilèges d'administrateur, a le parfait contrôle des privilèges accordés aux autres, en plus d'avoir la possibilité de modifier ou de supprimer les fonctions du système. Cette situation est un point de vulnérabilité sérieux.

Il y a lieu d'améliorer davantage la planification de la continuité des activités

1.60 En vertu de la Politique du gouvernement sur la sécurité, les ministères et les organismes doivent établir un programme de planification de la continuité des activités, lequel doit garantir le maintien des services essentiels en cas d'interruption majeure due, par exemple, à une panne de courant prolongée ou à une catastrophe naturelle. Les technologies de l'information constituent une partie importante du programme de planification de la continuité des activités de toute organisation.

1.61 De l'information précieuse pour la planification de la continuité des activités est tirée des deux activités suivantes :

- l'analyse des répercussions sur les opérations, qui permet d'identifier les programmes, systèmes ou services essentiels et d'établir l'ordre de priorité de leur reprise en cas d'interruption;
- l'évaluation des menaces et des risques, qui permet de déterminer et de classer l'information et les biens connexes en fonction de leur nature délicate, d'évaluer les menaces et les points de vulnérabilité qui y sont associés, d'établir le niveau de risque et de recommander les mesures de protection à prendre pour ramener le risque à un niveau acceptable.

1.62 Selon les normes opérationnelles du gouvernement, les ministères et les organismes doivent exécuter ces deux activités, en particulier l'évaluation des menaces et des risques de chacun des programmes, systèmes ou services. L'obligation de procéder à l'analyse des répercussions sur les opérations est nouvelle. Cet aspect n'avait pas fait l'objet de notre vérification en 2002.

- le personnel bénéficiait d'un accès plus large que nécessaire;
- des services présentant un danger, comme les commandes d'exécution à distance, étaient offerts.

Recherche de faiblesses dans la configuration des systèmes

Il y a vulnérabilité dès qu'une organisation installe des machines ou des logiciels prêts à utiliser et qu'elle ne change pas les paramètres par défaut définis par le fournisseur. Ces valeurs par défaut sont souvent très permissives parce qu'elles sont conçues en vue de faciliter l'installation du nouveau système. Une pratique exemplaire consiste à supprimer les fonctions non utilisées et à restreindre l'accès à un administrateur de système qui, à son tour, autorise les utilisateurs à exécuter certaines opérations. Les valeurs par défaut installées par le fournisseur consistent généralement en un nom de compte d'administrateur, une série standard de privilèges accordés à l'administrateur et un mot de passe. Le fait de changer les valeurs par défaut avant qu'un nouveau composant d'un système soit mis en place constitue également une pratique exemplaire.

Les tests de vulnérabilité exécutés par les ministères sur leurs systèmes ont révélé des cas où les paramètres par défaut de l'administrateur, installés par le fabricant, n'avaient pas été changés. Quiconque utilise ces valeurs par défaut pour entrer dans le système, muni de privilèges d'administrateur, a le parfait contrôle des privilèges accordés aux autres, en plus d'avoir la possibilité de modifier ou de supprimer les fonctions du système. Cette situation est un point de vulnérabilité sérieux.

Il y a lieu d'améliorer davantage la planification de la continuité des activités

1.60 En vertu de la Politique du gouvernement sur la sécurité, les ministères et les organismes doivent établir un programme de planification de la continuité des activités, lequel doit garantir le maintien des services essentiels en cas d'interruption majeure due, par exemple, à une panne de courant prolongée ou à une catastrophe naturelle. Les technologies de l'information constituent une partie importante du programme de planification de la continuité des activités de toute organisation.

1.61 De l'information précieuse pour la planification de la continuité des activités est tirée des deux activités suivantes :

- l'analyse des répercussions sur les opérations, qui permet d'identifier les programmes, systèmes ou services essentiels et d'établir l'ordre de priorité de leur reprise en cas d'interruption;
- l'évaluation des menaces et des risques, qui permet de déterminer et de classer l'information et les biens connexes en fonction de leur nature délicate, d'évaluer les menaces et les points de vulnérabilité qui y sont associés, d'établir le niveau de risque et de recommander les mesures de protection à prendre pour ramener le risque à un niveau acceptable.

1.62 Selon les normes opérationnelles du gouvernement, les ministères et les organismes doivent exécuter ces deux activités, en particulier l'évaluation des menaces et des risques de chacun des programmes, systèmes ou services. L'obligation de procéder à l'analyse des répercussions sur les opérations est nouvelle. Cet aspect n'avait pas fait l'objet de notre vérification en 2002.

1.63 En 2002, nous avions examiné le programme de planification de la continuité des activités de trois ministères et d'un organisme. Aucun d'eux n'avait mis son plan à jour depuis sa préparation au passage à l'an 2000 ni testé ce plan sur une base régulière. Ces deux activités sont des pratiques exemplaires.

1.64 Dans le cadre du présent suivi, nous avons sélectionné 82 ministères et organismes. Nous avons examiné comment les entités gèrent leur programme de planification de la continuité des activités et vérifié si le programme tient compte des exigences de base de la Politique et des normes. Nous n'avons pas examiné le caractère adéquat des plans ou des outils, à savoir l'analyse des répercussions sur les opérations et l'évaluation des menaces et des risques. Nous avons constaté que plusieurs ministères et organismes avaient fait des progrès dans la mise en œuvre de leur programme de planification de la continuité des activités. Cependant, d'après les résultats de notre enquête, les progrès accomplis varient grandement d'une organisation à l'autre.

1.65 Nous avons constaté que 53 entités (soit 65 p. 100) avaient un plan de continuité des activités, mais que seulement 24 (soit 29 p. 100) l'avaient testé au cours des deux dernières années. Les tests, ou mises à l'essai, des plans sur une base régulière sont essentiels pour assurer leur efficacité continue.

1.66 Les quatre organisations qui ont fait l'objet de notre vérification n'avaient pas toutes, dans la même mesure, mis à jour et testé leur plan de continuité des opérations, ni évalué et atténué les risques. Développement social Canada et Industrie Canada étaient dotés d'un bon système de mise à jour et de test, mais ce n'était pas le cas de la Commission nationale des libérations conditionnelles ni de Pêches et Océans Canada. De même, nous avons constaté des différences dans la façon dont les organisations avaient distribué les rôles et les responsabilités concernant la planification de la continuité des activités. Exception faite de la Commission nationale des libérations conditionnelles, les trois ministères avaient amélioré les mécanismes de prise de décisions se rapportant à l'élaboration et à la mise en œuvre de leur programme de planification de la continuité des activités.

Certaines organisations n'ont toujours pas commencé à surveiller la sécurité

1.67 En vertu de la Politique du gouvernement sur la sécurité, les ministères et les organismes doivent exercer une surveillance continue de leur programme de sécurité, en faire la vérification et communiquer leurs constatations au Secrétariat du Conseil du Trésor. Grâce à la surveillance continue et aux comptes rendus périodiques, la direction de l'organisation dispose de l'information voulue sur le caractère adéquat et opportun des mesures prises pour assurer la sécurité des systèmes informatiques.

1.68 Avant 2002, la Politique exigeait des ministères et des organismes qu'ils vérifient la sécurité des technologies de l'information au moins tous les cinq ans. En 2002, nous avions constaté que, des quelque 90 ministères et organismes assujettis à la Politique, seulement 10 avaient présenté des rapports de vérification interne. La plupart des organisations (près de 90 p. 100) ne se conformaient donc pas à cette exigence de la Politique.

1.69 Selon la version révisée de la Politique, les ministères et les organismes doivent toujours surveiller leurs programmes de sécurité, mais ils ne sont plus tenus de les vérifier tous les cinq ans. Ils peuvent maintenant décider de la fréquence des vérifications dans le cadre de leur planification globale.

1.70 Par conséquent, nous nous sommes demandé si les ministères et les organismes n'avaient pas négligé la vérification périodique de leurs pratiques en matière de sécurité des TI. Or, nous avons remarqué des améliorations à ce chapitre. Parmi les ministères et organismes visés par notre enquête, 37 (soit 45 p. 100) avaient vérifié leur programme de sécurité au cours des deux années précédentes (comparativement à 10 p. 100 en 2002).

Pratiques de surveillance des programmes de sécurité dans les organisations

Dans les quatre organisations examinées, les pratiques de surveillance des programmes de sécurité allaient d'insatisfaisantes à inexistantes. Nous avons aussi constaté que lorsque les organisations examinent la sécurité des TI, elles ne corrigent pas toujours les problèmes décelés. Ces examens ont souvent révélé que l'organisation ne se conformait pas à certaines exigences de base, comme instituer des mots de passe « solides » et corriger les faiblesses relevées.

Ainsi, Développement social Canada applique un nouveau processus pour surveiller tout incident de sécurité en matière de TI et y remédier, comme l'exige la Politique. Par contre, il n'a pas défini ce qu'il entend par « incident de sécurité en matière de TI ». Il est donc difficile de signaler et d'analyser les incidents de manière cohérente et de veiller à l'application uniforme des politiques et des normes.

1.71 **Recommandation.** Les ministères et organismes assujettis à la Politique du gouvernement sur la sécurité devraient présenter au Secrétariat du Conseil du Trésor le calendrier annuel de leurs activités prévues en matière de surveillance de la sécurité des TI, y compris les autoévaluations, les évaluations de la vulnérabilité et les travaux de vérification interne. Ils devraient également transmettre au Secrétariat un exemplaire de leurs rapports de vérification interne dans les trois mois qui suivent la vérification.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. En vertu de la Politique sur la vérification interne, les ministères doivent élaborer un plan de vérification axé sur les risques fondé sur un cycle d'au plus cinq ans et en transmettre un exemplaire au Secrétariat du Conseil du Trésor. La Politique prévoit en outre que les administrateurs généraux doivent veiller à ce que les exemplaires des rapports sur les vérifications internes achevées parviennent en temps opportun au Secrétariat. Aux termes de la Politique du gouvernement sur la sécurité, les résultats des vérifications internes doivent être communiqués au Secrétariat.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrit à cette recommandation, qui obligera les ministères et les organismes à soumettre un calendrier annuel de leurs activités de surveillance de la sécurité des TI. L'examen de ces calendriers par le Secrétariat permettra de s'assurer que les ministères et les organismes surveillent de façon continue leurs activités liées à la sécurité des TI et que le Secrétariat reçoit effectivement les rapports de vérification interne en temps opportun.

1.69 Selon la version révisée de la Politique, les ministères et les organismes doivent toujours surveiller leurs programmes de sécurité, mais ils ne sont plus tenus de les vérifier tous les cinq ans. Ils peuvent maintenant décider de la fréquence des vérifications dans le cadre de leur planification globale.

1.70 Par conséquent, nous nous sommes demandé si les ministères et les organismes n'avaient pas négligé la vérification périodique de leurs pratiques en matière de sécurité des TI. Or, nous avons remarqué des améliorations à ce chapitre. Parmi les ministères et organismes visés par notre enquête, 37 (soit 45 p. 100) avaient vérifié leur programme de sécurité au cours des deux années précédentes (comparativement à 10 p. 100 en 2002).

Pratiques de surveillance des programmes de sécurité dans les organisations

Dans les quatre organisations examinées, les pratiques de surveillance des programmes de sécurité allaient d'insatisfaisantes à inexistantes. Nous avons aussi constaté que lorsque les organisations examinent la sécurité des TI, elles ne corrigent pas toujours les problèmes décelés. Ces examens ont souvent révélé que l'organisation ne se conformait pas à certaines exigences de base, comme instituer des mots de passe « solides » et corriger les faiblesses relevées.

Ainsi, Développement social Canada applique un nouveau processus pour surveiller tout incident de sécurité en matière de TI et y remédier, comme l'exige la Politique. Par contre, il n'a pas défini ce qu'il entend par « incident de sécurité en matière de TI ». Il est donc difficile de signaler et d'analyser les incidents de manière cohérente et de veiller à l'application uniforme des politiques et des normes.

1.71 Recommandation. Les ministères et organismes assujettis à la Politique du gouvernement sur la sécurité devraient présenter au Secrétariat du Conseil du Trésor le calendrier annuel de leurs activités prévues en matière de surveillance de la sécurité des TI, y compris les autoévaluations, les évaluations de la vulnérabilité et les travaux de vérification interne. Ils devraient également transmettre au Secrétariat un exemplaire de leurs rapports de vérification interne dans les trois mois qui suivent la vérification.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. En vertu de la Politique sur la vérification interne, les ministères doivent élaborer un plan de vérification au moins une fois par an et en faire parvenir un exemplaire au Secrétariat du Conseil du Trésor. La Politique prévoit en outre que les administrateurs généraux doivent veiller à ce que les exemplaires des rapports sur les vérifications internes achevées parviennent en temps opportun au Secrétariat. Aux termes de la Politique du gouvernement sur la sécurité, les résultats des vérifications internes doivent être communiqués au Secrétariat.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrit à cette recommandation, qui obligera les ministères et les organismes à soumettre un calendrier annuel de leurs activités de surveillance de la sécurité des TI. L'examen de ces calendriers par le Secrétariat permettra de s'assurer que les ministères et les organismes surveillent de façon continue leurs activités liées à la sécurité des TI et que le Secrétariat reçoit effectivement les rapports de vérification interne en temps opportun.

La surveillance de la Politique par le Secrétariat du Conseil du Trésor

1.72 Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas de processus officiel en place pour demander aux ministères et aux organismes de présenter leurs rapports de vérification ou pour analyser les constatations en matière de sécurité communiquées dans ces rapports. Depuis 2002, le Secrétariat a reçu seulement 10 rapports de vérification sur la sécurité des TI et n'a pas produit de rapport à mi-terme, comme le stipule la Politique. Les rapports de vérification interne pourraient s'avérer des sources d'information précieuses pour brosser un tableau général de la sécurité des TI dans les ministères et les organismes.

1.73 En vertu de la version révisée de la Politique, le Secrétariat est tenu, dans le cadre de ses activités de surveillance générale, de présenter un rapport au Conseil du Trésor sur la mesure dans laquelle la Politique renforce réellement la sécurité. Le rapport devait être remis à l'été de 2004, mais ne l'a pas été. Il existe donc peu d'information de base sur l'état de la sécurité des TI dans l'ensemble du gouvernement.

1.74 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait surveiller les ministères et les organismes afin de s'assurer qu'ils effectuent des vérifications en temps opportun et mènent d'autres activités de surveillance liées à la sécurité des TI.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrit à cette recommandation et collaborera avec les organismes responsables de la sécurité et les représentants des ministères pour mettre au point un mécanisme de surveillance qui respecte cette recommandation et fournit des renseignements adéquats.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor trouvera la façon la plus efficace de recueillir l'information nécessaire à l'exercice de cette surveillance en réutilisant les renseignements que les ministères et les organismes fournissent déjà et en ne demandant que l'information supplémentaire requise.

1.75 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait produire sans retard le rapport à mi-terme sur l'efficacité de la Politique du gouvernement sur la sécurité, tel que le prescrit la politique en question.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le rapport à mi-terme doit être soumis au Conseil du Trésor au début de 2005.

Conclusion

1.76 Dans l'ensemble, on peut dire que le gouvernement n'a pas fait de progrès satisfaisants dans le renforcement de la sécurité des technologies de l'information depuis notre vérification de 2002.

1.77 Le gouvernement a fait des progrès marqués dans plusieurs secteurs au regard desquels nous avions exprimé des préoccupations. La version révisée de 2002 de la Politique est venue préciser les rôles et les responsabilités des divers intervenants. Depuis lors, les organisations responsables se consultent régulièrement et travaillent ensemble à développer des normes destinées à

renforcer les pratiques de sécurité des TI. La Politique ne contenait pas de normes opérationnelles propres à aider les ministères et les organismes à satisfaire ses diverses exigences. Depuis, la norme opérationnelle appelée Gestion de la sécurité des technologies de l'information a été élaborée, en même temps que d'autres normes connexes.

1.78 Cependant, il reste à élaborer un certain nombre de normes en matière de sécurité des TI, et le Secrétariat n'a pas terminé son évaluation à mi-terme de l'efficacité de la Politique. La planification de la continuité des activités doit être améliorée et la plupart des ministères et des organismes doivent encore faire une évaluation en bonne et due forme des menaces et des risques.

1.79 Depuis 2002, l'usage d'Internet s'est accru, et les ordinateurs portatifs et les technologies sans fil permettent d'accéder à l'information avec facilité et à prix abordable. Il y a davantage de connexions entre les systèmes du gouvernement et celui-ci vise à accroître l'interopérabilité et l'intégration de ses processus administratifs. Dans un tel contexte, il y a un risque accru de voir surgir des problèmes tels que vols de données, attaques malveillantes ou actes criminels. Depuis 2002, les menaces ont proliféré, et celles-ci peuvent causer de graves préjudices à une organisation.

1.80 Malgré une politique plus vigoureuse et en dépit de nouvelles normes et de certains progrès, le gouvernement se doit de corriger de graves faiblesses en matière de sécurité des TI. La majorité des ministères et des organismes ne satisfont pas aux exigences de base de la Politique et des normes connexes.

1.81 Le fait de ne pas se conformer à la Politique ni aux normes, de ne pas être conscient des risques liés à la sécurité des TI et de ne pas savoir comment les atteintes à la sécurité pourraient nuire aux activités est lourd de conséquences possibles. Cela augmente la probabilité que les atteintes à la sécurité violent la confidentialité des renseignements personnels des Canadiens, ce qui pourrait occasionner de sérieux problèmes aux personnes concernées et miner la confiance des Canadiens envers la capacité de leur gouvernement à faire des transactions en ligne dans un environnement sûr et de manière confidentielle.

Réponse globale du gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor fournit les renseignements suivants pour préciser le contexte dans lequel ce dernier et les ministères et organismes du gouvernement du Canada évoluent.

Le gouvernement du Canada œuvre dans un contexte à risque en évolution dynamique qui l'oblige à se protéger activement et en permanence contre les cyberattaques, les virus et les autres menaces propres à Internet. Même s'il faut une politique et des normes pour établir une position commune et si ces documents constituent l'un des éléments clés de la réponse du gouvernement fédéral à l'égard de la sécurité des technologies de l'information (TI), le Secrétariat du Conseil du Trésor et les trois organismes responsables de la sécurité (le Centre de la sécurité des télécommunications, Sécurité publique et Protection civile Canada et la Gendarmerie royale du Canada) fournissent aussi un soutien concret et des directives aux ministères et aux organismes

pour les aider à renforcer leur situation en matière de sécurité des TI et à intervenir promptement et de façon concertée pour prévenir, déceler et contrer toute atteinte à la sécurité à l'échelle de l'administration fédérale. À l'instar de toute autre organisation d'envergure et géographiquement dispersée, le gouvernement du Canada mise de plus en plus sur un contexte en réseau et interdépendant, lequel nécessitera de plus en plus une approche collective en matière de sécurité des TI où la capacité d'un ministère de réagir rapidement à un problème de sécurité et de partager l'information relative à cet incident sera typique d'une entité à sécurité renforcée au XXI^{e} siècle.

Chaque ministère et organisme, de même que l'ensemble du gouvernement du Canada, est de plus en plus tenu de faire preuve de souplesse face à l'évolution rapide de la technologie. Cela nécessitera l'engagement et la collaboration du personnel de toutes les organisations en vue de mettre en commun l'information sur les incidents, les problèmes et les solutions.

De concert avec les organismes responsables de la sécurité, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada dirigent aussi la mise en place et l'utilisation d'infrastructures et de services communs de sécurité des TI. Il est plus efficient d'instaurer des mesures comme la détection des intrusions, l'évaluation de la vulnérabilité, l'entretien des logiciels et le développement des systèmes par l'entremise d'une infrastructure commune de TI à gestion centralisée, que de façon différente pour chaque ministère. Les investissements d'envergure du gouvernement du Canada dans les services communs de TI contribuent de façon marquée à rehausser la sécurité de ses opérations et services.

La Voie de communication protégée fournit un ensemble de services d'infrastructure communs et sécuritaires qui protègent la communication de renseignements et l'exécution de diverses opérations pour les particuliers, les entreprises, les employés et les autres administrations. À l'heure actuelle, 122 ministères et organismes recourent à au moins l'un des services offerts par la Voie de communication protégée, à l'appui de leurs propres services, d'information et autres, en ligne. Pour assurer la prestation efficace des services, il faut développer et maintenir la confiance des citoyens, des entreprises et des autres administrations avec lesquelles le gouvernement du Canada traite.

Grâce à la publication, en 2004, de la Politique sur la sécurité nationale et à la mise en place des processus, des comités et des structures organisationnelles connexes nécessaires, le Secrétariat du Conseil du Trésor fera en sorte que les ministères et les organismes appliquent une stratégie propice à l'intégration et à la coordination des plans, des activités, des infrastructures et des opérations. À cet égard, les projets favorisant la mise en commun proactive de l'information et des processus, au sein du gouvernement du Canada et avec les autres administrations, seront déterminants pour cette intégration.

À propos du suivi

Objectif

Le suivi avait pour objectif de déterminer si le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères avaient donné suite aux recommandations que nous avions formulées dans le chapitre 3 du Rapport de 2002. Nous avons vérifié si, dans l'ensemble, les ministères et les organismes ont mis en place les exigences de base en matière de sécurité des TI visant à protéger les biens et les données informatiques et à assurer la prestation de services de manière sûre et ininterrompue.

Étendue et méthode

Notre vérification a ciblé des entités de deux ordres :

- **Les organismes responsables de la sécurité**. Nous nous sommes intéressés aux activités du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui a un rôle de coordination, de leadership et de surveillance à jouer au regard de la sécurité des TI. Nous avons également rencontré des employés de la Gendarmerie royale du Canada, de Sécurité publique et protection civile Canada, du Centre de la sécurité des télécommunications et du Service canadien du renseignement de sécurité.
- **Les ministères et organismes**. Nous avons examiné certaines pratiques de sécurité dans les trois ministères et l'organisme que nous avions examinés en 2002 : Pêches et Océans Canada, Développement social Canada (anciennement, Développement des ressources humaines Canada), Industrie Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Nous avons évalué les résultats du questionnaire d'autoévaluation que le Secrétariat avait envoyé à 97 ministères et organismes. Cette évaluation était volontaire; seulement 46 entités y ont répondu. Les réponses n'étaient pas corroborées. En complément du sondage fait par le Secrétariat, nous avons fait une enquête auprès de 82 ministères et organismes sur certaines pratiques de sécurité. Nous avons obtenu un taux de réponse de 100 p. 100. Nous avons validé les réponses en corroborant les réponses positives d'un échantillon aléatoire de 20 organisations.

Nous avons examiné les mesures de protection établies par les ministères et les organismes pour garantir la sécurité des biens et des données du gouvernement. Nous avons examiné les résultats des évaluations de vulnérabilité et des tests techniques faits par des consultants, le Centre de la sécurité des télécommunications et notre bureau (dans trois ministères). Nous nous sommes assurés que nos tests techniques ne mettaient pas en péril les systèmes visés ou les données qu'ils abritaient.

Nous avons examiné la mesure dans laquelle il y avait eu amélioration dans les secteurs suivants de la sécurité des TI :

- la collaboration et l'échange d'information entre les organisations responsables de la sécurité des TI;
- l'élaboration et la mise en place de normes de sécurité des TI visant à soutenir la politique;
- l'efficacité de la Politique du gouvernement sur la sécurité, ainsi que les mesures de sécurité existantes;
- la planification des mesures d'urgence;
- la gestion des risques.

Nous n'avons pas examiné la Voie de communication protégée, étant donné que ce projet n'avait pas encore officiellement reçu l'aval du Conseil du Trésor au moment de la vérification. En outre, nous n'avons pas examiné les questions de sécurité nationale car celles-ci feront l'objet d'une vérification distincte sur les initiatives d'amélioration de la sécurité nationale, dont les résultats seront communiqués en 2005.

Critères

Comme lors de notre vérification de 2002, nous nous attendions à ce que :

- le cadre de sécurité des technologies de l'information permette de s'assurer que les biens liés aux TI sont protégés et soutiennent la prestation sécurisée et ininterrompue des services gouvernementaux;
- la structure de gouvernance de la sécurité des TI intègre un leadership et un soutien forts de la part des organismes centraux et des organismes responsables en matière de sécurité, ainsi que des pratiques de sécurité des TI cohérentes et rentables dans l'ensemble du gouvernement;
- les politiques, les normes et les pratiques correspondent aux niveaux actuels des risques et des menaces à la sécurité des TI;
- en fonction des risques évalués et des exigences actuelles en matière de sécurité, les mesures prises par les ministères et les procédés utilisés permettent de prévenir et de détecter les menaces aux TI, et de réagir en conséquence;
- les pratiques de sécurité des TI soient surveillées et réévaluées régulièrement, et que toute vulnérabilité soit traitée.

En outre, nous nous attendions à ce que les nouveaux risques liés à la sécurité des TI soient définis et traités.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Douglas G. Timmins
Directeur principal : Richard Brisebois
Directeurs : Greg Boyd, Tony Brigandi, Guy Dumas

Bernard Battistin
Étienne Robillard

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Chapitre

2

Transports Canada

La surveillance du Réseau national d'aéroports

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Transports Canada a commercialisé les aéroports du Réseau national d'aéroports 3
Ce que nous avons constaté en 2000 5
Ce qui s'est passé depuis 2000 5
Objet du suivi 6

Observations et recommandations 6

Incidence de la cession des aéroports 6

Transports Canada a terminé l'évaluation quinquennale de la cession des cinq premiers aéroports 6
Transports Canada a presque terminé l'évaluation des répercussions financières de la cession, mais il n'a pas respecté ses échéanciers 7
L'évaluation de l'ensemble des incidences de la cession reste à faire 9

Nouveau rôle de Transports Canada 10

Transports Canada a précisé son rôle à l'égard du Réseau national d'aéroports 10
Transports Canada a établi de bonnes relations avec les administrations aéroportuaires 10
Le projet de loi sur les aéroports n'a pas été adopté 10

Surveillance des baux 11

Le programme de surveillance des baux est bien implanté 11
Transports Canada a trouvé un juste équilibre dans la mise en œuvre du programme de surveillance des baux 13
Transports Canada a constaté un niveau élevé de conformité des administrations aéroportuaires aux clauses des baux 13

Surveillance de la viabilité financière des aéroports 14

Transports Canada effectue la surveillance de la viabilité financière du Réseau national d'aéroports 14
Transports Canada a réalisé une étude de la situation financière des aéroports régionaux 16

Mesure du rendement des aéroports 16

Transports Canada ne mesure pas le rendement des aéroports 16

Reddition de comptes 17

Transports Canada a fait rapport au Parlement sur la cession des aéroports 17

Conclusion 18

À propos du suivi 20

Annexe

Situation financière de dix administrations aéroportuaires en 2003 21

Transports Canada
La surveillance du Réseau national d'aéroports

Points saillants

2.1 Transports Canada a fait des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des recommandations de notre vérification de 2000.

2.2 Transports Canada a presque terminé l'examen de la Politique nationale sur les loyers des aéroports, ce qui lui permettra d'évaluer les répercussions financières de la cession des aéroports du Réseau national d'aéroports (RNA). Cet examen vise à déterminer, entre autres, l'incidence du niveau des loyers sur la viabilité des administrations aéroportuaires et des transporteurs aériens et les conséquences financières pour le gouvernement. Il permettra également d'établir si la politique actuelle des loyers est juste pour les contribuables, les utilisateurs et les administrations aéroportuaires.

2.3 Le Ministère a également précisé et assumé son rôle de propriétaire, locateur et surveillant des aéroports du RNA tout en établissant de bonnes relations avec les administrations aéroportuaires. Le Ministère a constaté un niveau élevé de conformité des administrations aéroportuaires aux clauses des baux. Les installations des aéroports sont aussi bien maintenues, sinon mieux, qu'avant leur cession. En outre, les administrations aéroportuaires font preuve de diligence raisonnable en matière de protection de l'environnement et respectent les clauses des baux en matière d'intérêt public et de gouvernance.

2.4 De plus, Transports Canada effectue maintenant un suivi annuel de la situation financière des administrations aéroportuaires ainsi qu'une surveillance de la viabilité à long terme du RNA.

2.5 Toutefois, Transports Canada n'a pas respecté les échéanciers de l'examen de la politique des loyers. Cet examen, qui a débuté en 2001 et devait initialement être terminé à l'automne 2002, est toujours en cours. Les représentants du Ministère sont conscients du fait que le retard occasionné pourrait avoir des répercussions financières non négligeables sur certaines administrations aéroportuaires.

2.6 Par ailleurs, Transports Canada ne mesure pas le rendement des aéroports, exception faite des données de nature financière. Le Ministère n'a toujours pas établi de manière précise les aspects qu'il a besoin de mesurer et ne possède aucun cadre, approuvé par la direction, indiquant comment il entend le faire.

Contexte et autres observations

2.7 À partir de 1992, Transports Canada a procédé à la cession des principaux aéroports canadiens. En mars 2003, les 26 aéroports du RNA avaient été cédés : 22 à des administrations aéroportuaires, 3 à des gouvernements territoriaux et 1 à une municipalité. Transports Canada a choisi de demeurer propriétaire des aéroports cédés à des administrations aéroportuaires parce qu'il voulait être en mesure de garantir la viabilité à long terme du RNA. La cession des aéroports aux administrations aéroportuaires — sociétés à but non lucratif — a donc pris la forme d'une cession à bail, pour une durée de 60 ans.

2.8 Dans notre rapport d'octobre 2000, au chapitre 10, nous avions indiqué que Transports Canada ne connaissait pas les répercussions financières de la cession des aéroports du Réseau national d'aéroports. Le Ministère n'avait pas défini son rôle de propriétaire, locateur et surveillant des aéroports, ne savait pas si les administrations aéroportuaires respectaient les clauses des baux et n'effectuait pas de surveillance systématique de la viabilité financière du RNA.

Réaction de Transports Canada. Le Ministère est d'accord avec nos recommandations et il a indiqué les mesures qu'il prévoit prendre ou qu'il a prises pour y donner suite.

Introduction

Transports Canada a commercialisé les aéroports du Réseau national d'aéroports

2.9 Dès la fin des années 1980, le gouvernement fédéral a entrepris une série de démarches visant à commercialiser ses actifs dans le secteur du transport aérien. C'est ainsi, par exemple, que la société Air Canada a été privatisée en 1988. Ces démarches s'inscrivaient dans un contexte général de commercialisation des infrastructures et entreprises du secteur des transports jusque-là exploitées par le gouvernement fédéral. En 1992, Transports Canada a cédé cinq des plus importants aéroports canadiens à des intérêts locaux.

2.10 Divers principes directeurs, approuvés par le Cabinet en 1987 et au cours des années ultérieures, ainsi que la *Loi relative aux cessions d'aéroports* de 1992, qui traitait de certaines questions soulevées par les cessions, constituaient à l'époque les seuls éléments d'encadrement liés à la cession des aéroports. La Politique nationale des aéroports, annoncée en 1994, est venue préciser les objectifs visés par le gouvernement fédéral et le rôle de celui-ci en ce qui a trait aux aéroports. En outre, elle a permis d'établir le Réseau national d'aéroports (RNA) et de fournir un cadre régissant la création et l'exploitation des administrations aéroportuaires canadiennes.

Le Réseau national d'aéroports

Le Réseau national d'aéroports (RNA) comprend les aéroports que Transports Canada considère « essentiels à la prospérité du Canada et à sa compétitivité sur la scène internationale », soit tous les aéroports qui, en 1994, acheminaient au moins 200 000 voyageurs par an ainsi que les aéroports des capitales nationale, provinciales et territoriales. Collectivement, en 2003, les 26 aéroports du RNA acheminaient 92 p. 100 du trafic de passagers aériens au Canada.

2.11 Un des objectifs fondamentaux de la Politique consistait à « assurer un réseau national d'aéroports sûr, sécuritaire et viable qui répondra aux besoins du Canada au 21e siècle. » Selon le gouvernement fédéral, « l'exploitation et la commercialisation des aéroports par des groupes locaux favoriseront la rentabilité et la prestation de services adaptés aux besoins des utilisateurs. »

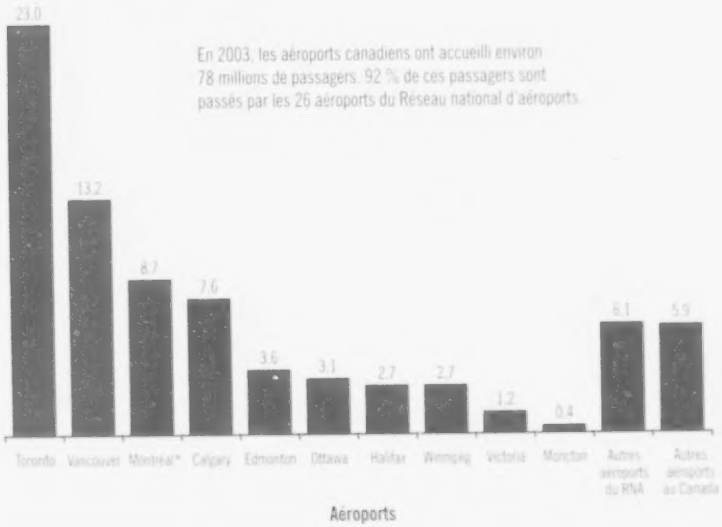
2.12 À la fin de mars 2003, les 26 aéroports du RNA avaient été cédés : 22 à des administrations aéroportuaires, 3 à des gouvernements territoriaux et 1 à une municipalité (voir les pièces 2.1 et 2.2).

2.13 Transports Canada a choisi de demeurer propriétaire des aéroports cédés aux administrations aéroportuaires parce qu'il voulait garantir la viabilité à long terme du RNA. La cession des aéroports aux administrations aéroportuaires — sociétés à but non lucratif — a donc pris la forme d'une cession à bail. Les baux, d'une durée de 60 ans, sont assortis d'une possibilité de prolongation de 20 ans. À la fin du bail, si aucune entente n'est conclue entre Transports Canada et les administrations aéroportuaires, la propriété des aéroports, y compris toutes les améliorations apportées depuis la cession, revient au gouvernement fédéral, libre de toute obligation financière.

Pièce 2.1 Réseau national d'aéroports du Canada

Source : Transports Canada, août 2004

Pièce 2.2 Trafic de passagers aériens au Canada en 2003 (en millions de passagers embarqués et débarqués)



* Inclut les aéroports Montréal-Trudeau et Montréal-Mirabel, qui sont sous la responsabilité d'Aéroports de Montréal.

Source : Statistique Canada

Ce que nous avons constaté en 2000

2.14 Dans notre rapport d'octobre 2000, au chapitre 10, nous avons publié les résultats de notre vérification sur la cession des aéroports du Réseau national d'aéroports par Transports Canada. À l'époque, nous avions constaté que Transports Canada :

- ne connaissait pas les répercussions financières de la cession, et plus particulièrement l'incidence d'une telle cession sur le contribuable, la viabilité à long terme des administrations aéroportuaires ou le respect des principes d'équité d'un aéroport à l'autre. Le Ministère n'avait pas encore terminé l'évaluation quinquennale portant sur la cession des cinq premiers aéroports;
- n'avait pas défini son rôle de propriétaire, locateur et surveillant des aéroports;
- ne savait pas si les administrations aéroportuaires respectaient les clauses des baux dans certains domaines tels que la gestion des installations, la protection de l'environnement ou la gouvernance;
- n'effectuait pas de surveillance systématique de la viabilité financière du RNA;
- n'avait pas établi comment mesurer le rendement des aéroports;
- n'avait pas rendu compte au Parlement de l'incidence de la cession.

Ce qui s'est passé depuis 2000

2.15 Le chapitre 10 du Rapport d'octobre 2000 a fait l'objet d'une audience du Comité permanent des comptes publics en novembre 2001. Le Comité a produit par la suite son 21e rapport présentant ses conclusions et recommandations sur le sujet. Transports Canada a remis sa réponse au rapport du Comité en octobre 2002.

Le saviez-vous?

En 1928, l'aéroport de Winnipeg devenait le premier aéroport au Canada à être désigné « aéroport international ».

2.16 Transports Canada a terminé l'évaluation quinquennale portant sur la cession des cinq premiers aéroports et a entrepris deux exercices importants : l'élaboration d'un projet de loi sur les aéroports et l'examen de la politique des loyers des aéroports.

- Le projet de loi C-27 proposait un encadrement pour les activités économiques des administrations aéroportuaires ainsi qu'un cadre de gouvernance. Présenté en première lecture en 2003, ce projet de loi est mort au feuilleton à la fin de la session parlementaire. Le Ministère entend revoir le projet de loi, le soumettre de nouveau aux groupes intéressés et le déposer au Parlement à une date encore non déterminée.
- L'examen de la Politique nationale sur les loyers des aéroports vise à évaluer si la politique actuelle est juste à la fois pour les contribuables, les administrations aéroportuaires et les utilisateurs, et quelles sont ses incidences sur la viabilité à long terme des aéroports et des transporteurs aériens. Au moment de la rédaction du présent rapport, les résultats de l'examen n'avaient toujours pas été présentés au Cabinet.

Objet du suivi

2.17 L'objectif du présent suivi est de vérifier si Transports Canada a mis en œuvre les recommandations formulées lors de notre vérification en 2000 (voir les six observations au paragraphe 2.14). Des précisions sur l'objectif, l'étendue et les critères du suivi sont présentées à la section **À propos du suivi**.

Observations et recommandations

Incidence de la cession des aéroports

Transports Canada a terminé l'évaluation quinquennale de la cession des cinq premiers aéroports

Travaux à l'Aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau de Montréal

Source : Aéroports de Montréal

2.18 En 2000, nous avions recommandé que Transports Canada termine d'urgence l'évaluation quinquennale qu'il devait réaliser en 1997, à la demande du Conseil du Trésor, et qu'il rende compte des résultats aux décideurs et aux groupes d'intérêts. Cette évaluation devait :

- déterminer l'incidence de la cession des cinq premiers aéroports (Vancouver, Edmonton, Calgary, Montréal-Trudeau et Montréal-Mirabel), y compris les répercussions financières pour le gouvernement et pour Transports Canada en particulier;
- fournir des recommandations quant au cadre de gouvernance à adopter pour la relation à long terme entre Transports Canada et les aéroports du RNA.

2.19 Le rapport final de l'évaluation quinquennale, déposé en 2002, comprenait les éléments requis, sauf un.

- Le Ministère a évalué l'incidence des cessions, notamment sur les niveaux de service et la sécurité, de même que les répercussions financières pour le gouvernement.
- Il a présenté des recommandations quant au cadre de gouvernance à adopter.
- Par contre, bien que Transports Canada ait estimé les répercussions des cessions sur ses budgets, il n'a pas inclus cette information dans le rapport d'évaluation.

Par ailleurs, l'évaluation a tenu compte de certains aspects qui allaient au-delà des exigences, notamment plusieurs enjeux de gouvernance des administrations aéroportuaires.

2.20 Le Ministère a conclu que le RNA était un succès et que les cinq aéroports fonctionnaient bien. Toutefois, il a reconnu que plusieurs enjeux étaient apparus, notamment la nécessité d'améliorer la transparence et la reddition de comptes chez les administrations aéroportuaires ainsi que leurs pratiques d'établissement des frais aéroportuaires.

Transports Canada a presque terminé l'évaluation des répercussions financières de la cession, mais il n'a pas respecté ses échéanciers

2.21 En 2000, nous avions constaté que Transports Canada ne connaissait pas les répercussions financières de la cession des aéroports du RNA, et plus particulièrement l'incidence d'une telle cession sur les contribuables, la viabilité à long terme des administrations aéroportuaires ou le respect des principes d'équité d'un aéroport à l'autre.

Nouvelle aérogare de l'Aéroport international du Grand Moncton

De 2002 à 2003, l'Aéroport international du Grand Moncton a connu le plus haut taux de croissance du volume de passagers de tous les aéroports du RNA.

Sources : Administration aéroportuaire de Moncton et Statistique Canada

2.22 **L'examen de la Politique nationale sur les loyers des aéroports.** Une des principales décisions découlant de l'évaluation quinquennale de la cession des cinq premiers aéroports a été d'effectuer un examen de la Politique nationale sur les loyers des aéroports qui porte sur les 22 aéroports cédés à des administrations aéroportuaires. Cet examen doit déterminer, entre autres :

- quelle est l'incidence de la politique des loyers sur la viabilité financière des administrations aéroportuaires et des transporteurs aériens;
- si la politique actuelle est juste pour les contribuables, les utilisateurs et les administrations aéroportuaires;
- si, pendant la durée du bail, le loyer perçu auprès des administrations aéroportuaires par le gouvernement représente une juste valeur pour les aéroports cédés;
- quelle est l'incidence sur la compétitivité du réseau de transport aérien.

Les résultats de l'examen permettront de confirmer si des changements à la politique des loyers sont nécessaires ou non.

2.23 Le Ministère termine actuellement son évaluation de l'incidence du niveau des loyers sur la viabilité financière des administrations aéroportuaires et des transporteurs aériens, un des objectifs clés de l'examen. Pour plusieurs administrations aéroportuaires, le loyer représente un pourcentage important des revenus. Ainsi, les loyers versés à Transports Canada en 2003 représentaient entre 19 et 24 p. 100 des revenus d'exploitation pour les administrations aéroportuaires de Vancouver, de Toronto, de Calgary et d'Ottawa. Pour cette même année, les loyers payés par l'ensemble des aéroports du RNA totalisaient 241 millions de dollars. Selon la politique actuelle, les loyers que verseront les administrations aéroportuaires dépasseront un milliard de dollars par année à compter de 2017 (voir la pièce 2.3).

2.24 Si l'examen en cours amène Transports Canada à recommander une réduction des loyers, le Ministère a l'intention de s'assurer que les transporteurs aériens bénéficient d'une juste part de ces réductions. Les dirigeants des administrations aéroportuaires ont déjà signifié au Ministère leur accord de principe à ce sujet.

2.25 Un autre objectif important de l'examen est de déterminer si la politique des loyers actuelle permet au gouvernement de recevoir une juste valeur pour les aéroports cédés. À la suite des recommandations formulées par le comité consultatif créé pour superviser la réalisation de l'examen, le Ministère a établi une distinction entre le calcul de la valeur des aéroports et le calcul du niveau des loyers. Son intention est de fixer un niveau de loyers

qui soit juste pour les contribuables, les administrations aéroportuaires et les utilisateurs. Afin d'atteindre cet objectif, le Ministère a analysé des cessions d'aéroports au Royaume-Uni, en Australie, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis. Transports Canada a également comparé le ratio du retour sur investissement pour les baux actuels des aéroports avec les ratios observés chez des entreprises œuvrant dans le secteur des industries à tarifs réglementés, soit le transport ferroviaire, les télécommunications, le transport des produits pétroliers et l'électricité.

Investissements dans les aéroports

Selon Transports Canada :

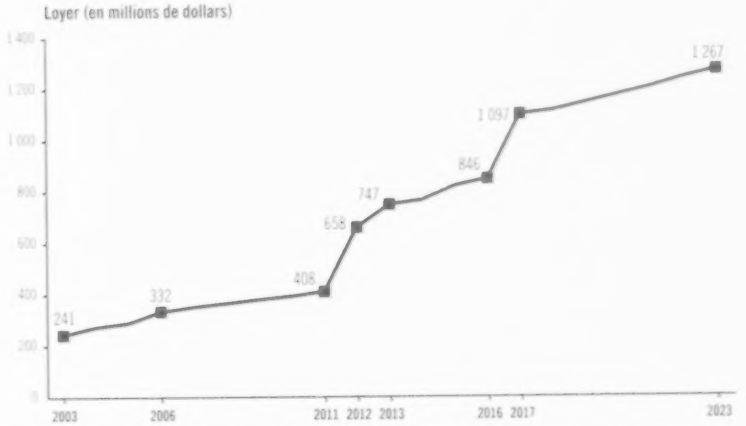
- le Ministère a investi environ 1,1 milliard de dollars dans les aéroports du Réseau national d'aéroports de 1983 à 1992, alors qu'il exploitait les aéroports du Réseau;
- les administrations aéroportuaires ont réalisé des investissements totalisant 6,6 milliards de dollars de 1999 à 2003.

2.26 Un processus d'examen adéquat. Nous sommes d'avis que le travail en cours est satisfaisant et que le Ministère a mis en place un processus adéquat d'examen de la politique des loyers, qui tient compte de la complexité du sujet à l'étude. Avant d'établir les paramètres de l'examen en 2002, le Ministère a consulté divers intervenants et a pris en compte leurs commentaires. Toutefois, nous avons remarqué qu'il n'a pas consulté ces intervenants depuis ce temps. Nous l'encourageons à les consulter sur les éléments pertinents des options à l'étude et à les informer périodiquement, en particulier lorsque les échéanciers prévus doivent être modifiés.

2.27 Le Ministère a fait en sorte, avant d'entreprendre les études requises, que les objectifs établis dans le cadre de l'examen soient atteints. De même, il a tenu compte de ces objectifs lors de l'analyse des différentes formules pouvant servir au calcul des loyers. Selon le Ministère, il importe que la formule retenue soit sensible aux conditions changeantes du marché du transport aérien, qu'elle soit facile à administrer et qu'elle assure l'équité d'une administration aéroportuaire à l'autre.

2.28 Le Ministère a eu recours à des sociétés d'experts-conseils afin de l'aider à effectuer les analyses techniques et les projections financières

Pièce 2.3 Loyers qui seront versés à Transports Canada par les administrations aéroportuaires selon la politique actuelle des loyers *(période de 2003 à 2023)*



Les augmentations importantes de loyer en 2012, 2013 et 2017 sont attribuables principalement à un « loyer de participation » qui s'ajoute au loyer payé à partir de 2012.

Source : Transports Canada, 2004

requises aux fins de l'examen. Nous avons noté que le processus de sélection de ces sociétés était adéquat. Le Ministère a réparti le travail en fonction des compétences techniques de chaque société et de manière à éviter les conflits d'intérêts potentiels.

2.29 Le Ministère a créé un comité consultatif formé de représentants de Transports Canada, du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé, du ministère des Finances et des sociétés d'experts-conseils retenues pour l'assister dans son examen. En plus de servir de forum de discussion, le comité fournit des conseils et des recommandations sur les études techniques réalisées par les sociétés. Le comité a validé, notamment, certaines hypothèses clés des études.

2.30 Le Ministère tient des réunions périodiques avec les agences centrales. Lors de ces réunions, Transports Canada fait part des résultats de ses analyses techniques, explique ses positions et recueille le point de vue des agences.

2.31 **Toutefois, le Ministère n'a pas respecté l'échéancier qu'il s'était initialement fixé.** L'examen, qui a débuté en 2001, devait être terminé à l'automne 2002, puis à l'automne 2003. Au moment de la rédaction du présent rapport, les résultats de l'examen n'avaient toujours pas été présentés au Cabinet. Selon Transports Canada, les retards sont attribuables, entre autres choses, à la complexité du processus d'examen et à une série d'événements — attentats du 11 septembre 2001, guerre en Irak, crise du SRAS, faillite de Canada 3000, décision d'Air Canada de se placer sous la protection de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* — qui ont eu des conséquences majeures sur le secteur du transport aérien et qui ont entraîné une surcharge de travail pour l'équipe responsable de l'examen.

2.32 Les représentants du Ministère sont conscients du fait que le retard occasionné pourrait avoir des répercussions financières non négligeables sur certaines administrations aéroportuaires. Par exemple, les agences de notation qui établissent les cotes de crédit des administrations aéroportuaires tiennent compte des conditions du bail avec Transports Canada.

L'évaluation de l'ensemble des incidences de la cession reste à faire

2.33 Dès 1999, Transports Canada a préparé un cadre d'évaluation du Réseau national d'aéroports. Transports Canada y expliquait comment il se proposait d'évaluer l'ensemble des incidences de la cession des aéroports du RNA — non seulement les répercussions financières, mais également les incidences sur les niveaux de service ou encore la sécurité.

2.34 Nous avons constaté que le cadre d'évaluation est de bonne qualité, logique et clair. Par contre, l'évaluation elle-même a été reportée à plusieurs reprises. En effet, le Ministère souhaite effectuer cette évaluation seulement lorsqu'il aura terminé l'examen de la politique des loyers et que le projet de loi sur les aéroports aura été adopté, ce qui nous semble acceptable. Le Ministère a l'intention de mettre à jour le cadre d'évaluation de façon à mettre l'accent, lors de la prochaine évaluation, sur l'impact de ces initiatives sur les aéroports du RNA.

Nouveau rôle de Transports Canada

Transports Canada a précisé son rôle à l'égard du Réseau national d'aéroports

2.35 Lors de notre vérification de 2000, nous étions préoccupés par le manque de précision quant au rôle et aux responsabilités du Ministère en tant que propriétaire, locateur et surveillant du Réseau national d'aéroports.

2.36 Au cours de notre vérification de suivi, nous avons constaté que Transports Canada avait précisé le rôle qu'il entend jouer :

- surveiller l'exploitation du RNA;
- protéger les actifs fédéraux loués aux administrations aéroportuaires;
- promouvoir la bonne gouvernance chez les administrations aéroportuaires.

Ce rôle était d'ailleurs décrit dans le projet de loi sur les aéroports.

2.37 Le Ministère a clairement communiqué aux administrations aéroportuaires le rôle et les responsabilités qui lui incombent. Nous avons pu constater que les dirigeants des administrations aéroportuaires comprenaient bien les responsabilités du Ministère. Nous avons également noté que le rôle et les responsabilités de Transports Canada à l'égard du RNA sont clairs pour le personnel du Ministère.

Transports Canada a établi de bonnes relations avec les administrations aéroportuaires

2.38 Pour pouvoir bien assumer ses responsabilités, en particulier en matière de surveillance des administrations aéroportuaires, il était important que Transports Canada établisse de bonnes relations avec ces dernières. Les dirigeants des administrations aéroportuaires que nous avons rencontrés dans le cadre de notre vérification ont confirmé entretenir des relations cordiales avec les gestionnaires et le personnel du Ministère.

Le projet de loi sur les aéroports n'a pas été adopté

2.39 Le projet de loi sur les aéroports du Canada, préparé par Transports Canada en réponse à l'évaluation quinquennale, proposait un encadrement pour les activités économiques des administrations aéroportuaires ainsi qu'un cadre de gouvernance. Ce projet de loi traitait de plusieurs enjeux soulevés lors de l'évaluation quinquennale et de notre vérification de 2000 (voir la pièce 2.4). Nous avons constaté qu'il englobait la plupart des éléments qui composent généralement un cadre de gouvernance.

2.40 Présenté en première lecture en 2003, le projet de loi est mort au feuilleton à la fin de la session parlementaire. Bien que les baux tiennent déjà compte d'un certain nombre d'éléments du cadre de gouvernance (voir la pièce 2.4), d'autres éléments manquent toujours, notamment un processus de recours en cas de mésentente entre administrations aéroportuaires et transporteurs aériens quant au niveau des frais aéroportuaires. Le Ministère entend revoir le projet de loi, le soumettre de nouveau aux groupes intéressés et le déposer au Parlement à une date encore non déterminée.

Pièce 2.4 Le projet de loi de 2003 sur les aéroports traite de la plupart des enjeux de gouvernance soulevés lors de l'évaluation quinquennale de la cession des cinq premiers aéroports et lors de notre vérification de 2000

Exemples d'éléments d'un cadre de gouvernance	Évaluation quinquennale de la cession des cinq premiers aéroports	Notre vérification de 2000	Projet de loi de 2003 sur les aéroports	Bail des administrations aéroportuaires
Clarté des rôles et responsabilités du gouvernement fédéral	●	●	●	●
Consultation, transparence et accès à l'information sur les administrations aéroportuaires	●	●	●	●
États financiers vérifiés des administrations aéroportuaires inclus dans leurs rapports annuels		●	●	●
Examens de rendement quinquennaux des administrations aéroportuaires préparés par des conseillers indépendants	●	●	●	●
Cadre concernant le calcul des frais aéroportuaires	●	●	●	
Processus de recours en cas de mésentente concernant le niveau des frais aéroportuaires	●	●	●	
Cadre concernant les filiales des administrations aéroportuaires	●	●	●	
Divulgation des principaux contrats octroyés sans appel d'offres public		●	●	●

Surveillance des baux

Le programme de surveillance des baux est bien implanté

Bonne pratique

Depuis quelques années, les administrations aéroportuaires de Toronto et de Montréal sont certifiées ISO 14001, une norme internationale reconnue en matière de gestion environnementale.

2.41 Le bail foncier est le principal outil définissant jusqu'ici les obligations de Transports Canada et des administrations aéroportuaires. Ce document contient de nombreuses clauses auxquelles doivent se conformer les administrations aéroportuaires, et ce, dans des domaines tels que la gouvernance et l'intérêt public, l'environnement, la sécurité et la sûreté, ainsi que la gestion des installations.

2.42 Le bail stipule que Transports Canada a le droit de vérifier sans restriction les administrations aéroportuaires. En 2000, nous avions constaté que le Ministère ne s'était pas prévalu de ce droit et ignorait dans quelle mesure les administrations aéroportuaires se conformaient à certains éléments clés de leur bail. Par le fait même, il n'était pas en mesure d'informer le Parlement à ce sujet.

2.43 Depuis lors, le Ministère a élaboré un programme rigoureux de surveillance des baux dont l'objectif est d'évaluer la conformité des administrations aéroportuaires aux dispositions des baux.

2.44 Au moment de notre vérification, le Ministère avait effectué trois exercices annuels de surveillance et procédait, pour 2004, à un quatrième exercice. L'administration centrale à Ottawa offre un soutien fonctionnel aux

bureaux régionaux, notamment par l'interprétation des clauses en vue d'assurer une uniformité à l'échelle nationale. Pour leur part, les bureaux régionaux sont responsables de la mise en œuvre du programme de surveillance. Le Ministère évalue la conformité des administrations aéroportuaires à chacune des clauses du bail (voir la pièce 2.5). Le fait d'effectuer un suivi annuel permet de donner rapidement suite aux questions soulevées par les deux parties.

Pièce 2.5 Exemples de clauses du bail foncier des administrations aéroportuaires

Gouvernance et intérêt public

L'administration aéroportuaire doit tenir une assemblée publique annuelle portant sur la gestion de l'aéroport et donner un avis à cet effet au moins 30 jours avant la tenue d'une telle assemblée.

L'administration aéroportuaire doit rendre public un rapport annuel comportant, entre autres choses, ses états financiers vérifiés.

L'administration aéroportuaire doit énumérer dans son rapport annuel tous les contrats de plus de 75 000 $ qui n'ont pas fait l'objet d'un processus d'appel d'offres public.

Environnement

L'administration aéroportuaire doit adopter un plan de gestion de l'environnement et le mettre à jour au besoin.

Sécurité et sûreté

L'administration aéroportuaire doit se conformer à la réglementation fédérale en matière de sécurité et de sûreté.

Installations

L'administration aéroportuaire doit s'engager à ce que toute construction respecte, au minimum, le *Code national du bâtiment* et le *Code national de prévention des incendies*.

Plans et infrastructures futures

L'administration aéroportuaire doit adopter un plan directeur de l'aéroport et un plan d'utilisation des terrains.

Bonne pratique

Afin de familiariser le personnel de l'administration centrale de Transports Canada aux enjeux avec lesquels les administrations aéroportuaires sont aux prises, l'administration aéroportuaire d'Ottawa a offert une formation portant, entre autres, sur des aspects de gouvernance, sur la planification des projets d'expansion et sur la perception qu'ont les transporteurs aériens d'un aéroport.

2.45 Lors de nos visites dans les bureaux régionaux, nous avons constaté que le personnel était satisfait du soutien apporté par l'administration centrale. Celle-ci a notamment :

- élaboré un programme de formation exhaustif portant sur la plupart des aspects de la surveillance du bail. Les membres du personnel qui ont suivi la formation se sont dits satisfaits de l'approche adoptée et ont trouvé que le contenu abordé était pertinent;
- produit, en collaboration avec les régions, un guide de procédures et des listes de contrôle facilitant l'exercice de surveillance.

2.46 Les cinq bureaux régionaux chargés d'effectuer la surveillance doivent produire un rapport pour chaque administration aéroportuaire dont ils sont responsables. Le processus de surveillance comprend l'examen de documents,

la participation à des réunions publiques et des visites sur place. Nous avons constaté que l'information recueillie par les bureaux régionaux appuie les observations figurant dans les rapports de surveillance. En général, les dossiers que nous avons examinés sont complets et la documentation est adéquate.

Gestion environnementale par des administrations aéroportuaires

Surveillance de la qualité de l'air à proximité de l'Aéroport international Pearson de Toronto

Source : Autorité aéroportuaire du Grand Toronto

Surveillance du bruit à proximité de l'Aéroport international de Calgary

En 2002-2003, l'administration aéroportuaire de Calgary a demandé à un consultant de vérifier si ses activités étaient menées en conformité avec la réglementation environnementale et son système de gestion environnementale.

Source : Administration aéroportuaire de Calgary

Transports Canada a trouvé un juste équilibre dans la mise en œuvre du programme de surveillance des baux

2.47 Dans notre rapport de 2000, nous avions constaté que le Ministère avait privilégié une approche de non-intervention face à ses responsabilités de locateur et de surveillant du RNA. Depuis, tout en reconnaissant que la gestion et l'exploitation des aéroports relèvent exclusivement de la compétence des administrations aéroportuaires, le Ministère a clairement signifié sa volonté d'évaluer la conformité des administrations aéroportuaires aux baux. Le Ministère a réussi à trouver un juste équilibre entre une approche passive et une approche d'ingérence dans les activités des aéroports, tout en faisant preuve de diligence raisonnable et en essayant de minimiser l'incidence de ses activités de surveillance sur les administrations aéroportuaires.

2.48 Par ailleurs, le Ministère n'a pas adopté une approche qui tient compte de manière systématique des risques associés à une non-conformité aux différentes clauses des baux. Nous avons constaté que le personnel du Ministère effectue plutôt une analyse informelle des risques. Cette approche peut être adéquate lorsque le personnel participant à la surveillance des baux possède les compétences nécessaires et une vaste expérience, ce qui est généralement le cas. Toutefois, les responsables de Transports Canada sont conscients du bien-fondé d'une approche intégrant plus systématiquement la gestion des risques à la surveillance des baux. Ils travaillent présentement à définir une telle approche qui devrait aider le personnel, particulièrement le personnel comptant moins d'expérience, à cerner les clauses du bail qui doivent faire l'objet d'une plus grande attention.

Transports Canada a constaté un niveau élevé de conformité des administrations aéroportuaires aux clauses des baux

2.49 Grâce à son programme de surveillance des baux, le Ministère est maintenant en mesure d'évaluer le niveau de conformité des administrations aéroportuaires aux clauses des baux. Le Ministère note que les administrations aéroportuaires se conforment à tous les éléments importants des baux. Ainsi, dans son rapport sommaire national pour 2003, Transports Canada a conclu que les administrations aéroportuaires :

- ont maintenu les installations des aéroports dans un état égal ou supérieur à celui qui a été observé avant la cession;
- font preuve de diligence raisonnable en matière de protection de l'environnement;
- respectent les clauses des baux en matière d'intérêt public et de gouvernance, notamment en ce qui concerne la tenue d'assemblées annuelles, la production de rapports annuels ou la préparation d'examens de rendement quinquennaux;

- sont des organisations conscientes de la sécurité et de la sûreté qui mènent leur exploitation en conformité avec tous les règlements et normes applicables à leur certification.

Transports Canada n'a relevé aucune situation qui l'aurait amené à signifier un avis de manquement à une administration aéroportuaire.

Surveillance de la viabilité financière des aéroports

Transports Canada effectue la surveillance de la viabilité financière du Réseau national d'aéroports

2.50 En 2000, nous avions constaté que Transports Canada n'effectuait pas de surveillance systématique de la viabilité financière du RNA. Tel que le précise la Politique nationale des aéroports, « le gouvernement fédéral demeurera propriétaire des aéroports du RNA pour garantir l'intégrité et la viabilité à long terme du réseau vital qu'est le RNA. » Il est essentiel que le Ministère recueille et analyse une information financière de qualité sur les aéroports du RNA s'il veut pouvoir atteindre cet objectif.

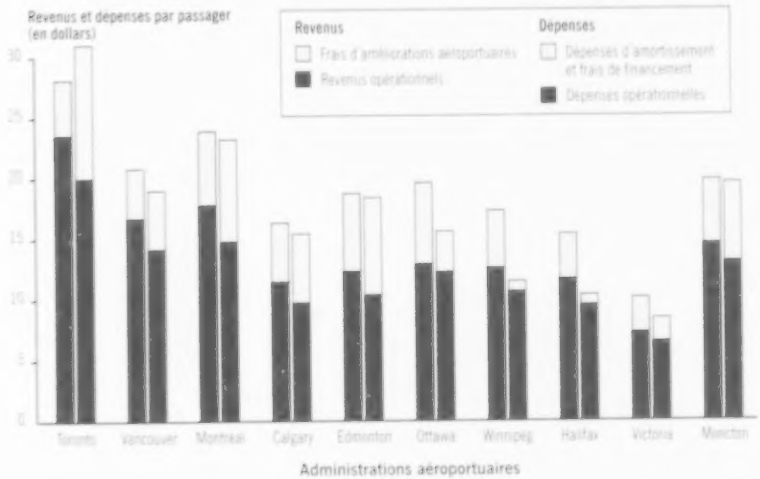
2.51 Le Ministère effectue maintenant un suivi annuel de la situation financière des administrations aéroportuaires. En effet, le Ministère reçoit les états financiers vérifiés des administrations aéroportuaires, tel que le prévoit le bail, et les analyse. La pièce 2.6 montre les revenus et dépenses par passager pour dix administrations aéroportuaires en 2003. L'annexe présente un sommaire des résultats financiers de ces administrations aéroportuaires.

2.52 Le Ministère recueille également de l'information sur les filiales des administrations aéroportuaires. Au besoin, il prépare des analyses ponctuelles sur les administrations aéroportuaires dont la situation financière est préoccupante.

Bonnes pratiques

- L'administration aéroportuaire de Vancouver possède des filiales œuvrant, entre autres, en gestion aéroportuaire. L'administration aéroportuaire a divulgué de l'information et des données financières relatives à ses filiales dans son rapport annuel de 2003.
- Plusieurs administrations aéroportuaires, notamment Halifax, Ottawa, Moncton, Victoria, Edmonton et Toronto, ont expliqué dans leur rapport annuel de 2003 à quelles fins les frais d'améliorations aéroportuaires perçus par l'administration aéroportuaire ont été utilisés. Les revenus de ces frais doivent servir à financer les travaux d'infrastructure des aéroports.
- Dans leur rapport annuel de 2003, les administrations aéroportuaires d'Edmonton et d'Ottawa ont divulgué les cotes de crédit que leur ont attribuées les agences de notation spécialisées ayant évalué leur situation financière.

Pièce 2.6 Revenus et dépenses par passager pour dix administrations aéroportuaires en 2003



Source : Transports Canada

2.53 La surveillance de la viabilité financière à long terme des administrations aéroportuaires a été rendue possible, au cours des deux dernières années, grâce aux données recueillies dans le cadre de l'examen de la politique des loyers des aéroports. En effet, cet examen a permis d'établir, pour les vingt prochaines années, des projections financières pour les administrations aéroportuaires. Le Ministère a prêté une attention particulière à la qualité des données utilisées. Toutefois, il n'a pas encore prévu comment il effectuera le suivi de la viabilité financière à long terme des administrations aéroportuaires lorsque les données actuelles seront devenues désuètes.

2.54 De plus, Transports Canada n'a pas préparé de stratégie générale d'intervention en cas de difficulté financière majeure chez une administration aéroportuaire. Bien que le Ministère n'ait aucune responsabilité légale dans un tel cas, une stratégie l'aiderait à réagir rapidement si la situation l'exigeait. Le Ministère a préparé récemment un document de réflexion sur le sujet.

2.55 **Recommandation.** Transports Canada devrait préciser comment il continuera à effectuer la surveillance de la viabilité à long terme du RNA lorsque les données de l'examen de la Politique nationale sur les loyers des aéroports seront devenues désuètes. Il devrait notamment définir quelles données devront être recueillies, qui devra les recueillir, à quelle fréquence, selon quelles modalités et à quoi serviront les résultats.

Réponse de Transports Canada. Pour déterminer si les politiques et les cadres de travail donnent les résultats escomptés et fournir des indicateurs « d'alerte avancée » de difficulté financière possible pour les aéroports, le Ministère se propose de miser sur le travail qu'il a effectué en évaluant la viabilité à long terme des aéroports loués du RNA dans le cadre de l'examen de la politique des loyers des aéroports. À cette fin, le modèle de prévision actuel serait mis à jour, de façon régulière, au moyen de données courantes en matière de finances et de trafic.

2.56 **Recommandation.** Transports Canada devrait préparer une stratégie générale d'intervention en cas de difficulté financière majeure au sein d'une administration aéroportuaire. Cette stratégie préciserait, entre autres, qui chez Transports Canada serait responsable du dossier dans une telle situation, le moment où le Ministère devrait intervenir, quels moyens il utiliserait et les limites légales de ses interventions.

Réponse de Transports Canada. Transports Canada accepte cette recommandation. Tel qu'il est mentionné dans le document de réflexion du Ministère, des difficultés financières majeures peuvent provenir d'une gamme de causes fondamentales qui nécessiteraient des ensembles de compétences différents (finances et comptabilité, politiques, exploitation, etc.).
Le Ministère élaborera divers scénarios pour assurer qu'il est en mesure :

(i) de désigner le principal responsable du dossier dans tout cas prévisible;

(ii) de rassembler l'information nécessaire pour que les décideurs puissent déterminer s'il y a lieu d'intervenir, et si oui, comment intervenir;

(iii) d'établir quels sont les pouvoirs légaux et financiers existants du Ministère ou ceux qu'il devrait obtenir dans un tel cas.

Transports Canada a réalisé une étude de la situation financière des aéroports régionaux

2.57 Transports Canada a réalisé une étude de la situation financière des aéroports régionaux et des petits aéroports qui ont été vendus à des intérêts locaux. Cette étude a été effectuée en réponse à une demande du Cabinet qui désirait savoir quelle avait été l'incidence de la vente de ces aéroports sur leur situation financière.

2.58 Depuis que les aéroports régionaux ont été vendus, Transports Canada n'est plus tenu d'assurer leur viabilité. Cependant, le Ministère a besoin d'un minimum d'information sur la situation financière des principaux aéroports régionaux. Il doit être en mesure de tenir compte des incidences potentielles de la situation financière de ces aéroports sur la vitalité du réseau de transport aérien et d'en informer les décideurs et le Parlement.

2.59 L'étude qui vient d'être terminée a fourni au Ministère une information à jour sur la situation financière des principaux aéroports régionaux. Toutefois, le Ministère n'a pas prévu comment il pourrait continuer à effectuer le suivi de la situation financière de ces aéroports.

2.60 Nous encourageons Transports Canada à établir la façon dont il souhaite effectuer le suivi de la situation financière des principaux aéroports régionaux. Il devrait préciser, entre autres, quels sont les principaux aéroports régionaux qui feront l'objet du suivi, quelles données devront être recueillies, qui devra les recueillir, à quelle fréquence, selon quelles modalités et à quoi serviront les résultats.

Mesure du rendement des aéroports

Transports Canada ne mesure pas le rendement des aéroports

2.61 En 2000, nous avions constaté que Transports Canada n'avait pas établi comment mesurer le rendement des aéroports. Nous avions alors recommandé qu'il élabore un cadre de surveillance du rendement des aéroports.

2.62 Au cours des dernières années, notamment dans son Rapport sur les plans et priorités de 2000-2001, Transports Canada a fait certains efforts pour établir quel type d'information sur le rendement des aéroports canadiens serait utile aux décideurs du Ministère, aux membres du Parlement, aux administrations aéroportuaires ou aux différents intervenants. Le Ministère avait ajouté, dans le projet de loi sur les aéroports, quelques articles concernant la mesure du rendement des aéroports. Il demandait notamment aux administrations aéroportuaires d'établir les indicateurs qu'elles utiliseraient pour mesurer leur rendement.

2.63 Toutefois, Transports Canada n'a toujours pas établi de manière précise les aspects du rendement des aéroports qu'il a besoin de mesurer, et à quelles fins, et il ne possède aucun cadre, approuvé par la direction, indiquant comment il entend le faire. Il est important que le Ministère termine cet exercice au plus tôt afin de faire part aux administrations aéroportuaires des aspects qu'il espère mesurer, et en fonction de quels indicateurs, surtout s'il compte sur ces administrations aéroportuaires pour lui fournir de l'information.

2.64 Les seules données sur le rendement des aéroports que Transports Canada présente dans le rapport *Les transports au Canada* sont les données de nature financière et les statistiques sur le nombre de passagers. Par exemple, ni ce rapport ni le rapport sur le rendement du Ministère ne fournissent de l'information sur les niveaux de service offerts aux usagers des aéroports canadiens.

Le rapport *Les transports au Canada*, déposé chaque année devant le Parlement, est un véhicule privilégié par Transports Canada pour présenter de l'information sur l'état des transports au Canada.

2.65 **Recommandation.** Transports Canada devrait :

- préparer un cadre précisant quels sont les aéroports dont il souhaite mesurer le rendement, ce qu'il a besoin de mesurer, quelles données devront être recueillies, qui devra les recueillir, à quelle fréquence, selon quelles modalités, à quoi serviront les résultats et de quelle façon il fera rapport sur le rendement des aéroports;
- faire approuver ce cadre par la direction du Ministère;
- commencer le plus tôt possible à recueillir l'information, à mesurer le rendement des aéroports et à faire rapport sur les résultats.

Réponse de Transports Canada. Transports Canada reconnaît l'importance d'élaborer et de mettre en place un cadre de surveillance du rendement. Ceci a été reflété dans les premières ébauches d'un cadre législatif proposé pour les aéroports (2003). Pour assurer que la dynamique des activités aéroportuaires et la disponibilité des données sont prises en considération, ce projet serait élaboré en consultation avec les aéroports pertinents pour définir et établir l'ordre de priorité des mesures de rendement appropriées. Le Ministère améliorera ses capacités de cueillette de données et déterminera quelle serait la meilleure façon de faire rapport sur les résultats.

Collecte électronique de statistiques sur le transport aérien pour réduire les délais et les coûts

Les statistiques sur le nombre de passagers sont essentielles pour mesurer le rendement actuel des aéroports et établir des projections financières pour les administrations aéroportuaires. Transports Canada a lancé une initiative de collecte électronique de statistiques sur le transport aérien afin de simplifier la tâche des transporteurs aériens qui collectent cette information et la transmettent électroniquement au Ministère, de raccourcir substantiellement les délais de collecte et de réduire les coûts pour l'industrie et le gouvernement. Le Ministère prévoit que la plupart des transporteurs aériens desservant les aéroports canadiens, y compris les transporteurs étrangers, participeront à cette initiative d'ici la fin mars 2005.

Reddition de comptes

Transports Canada a fait rapport au Parlement sur la cession des aéroports

2.66 En 2000, nous avions recommandé à Transports Canada de rendre compte au Parlement de l'incidence de la cession des aéroports du RNA, et ce, en temps opportun. Depuis, Transports Canada a présenté de l'information au Parlement sur les cessions des aéroports dans ses rapports sur les plans et priorités, ses rapports sur le rendement et sa publication annuelle *Les transports au Canada*. Plus particulièrement, le Ministère a fait rapport sur les résultats de l'évaluation quinquennale de la cession des cinq premiers aéroports et sur les principales mesures découlant de celle-ci, telles que le

2.64 Les seules données sur le rendement des aéroports que Transports Canada présente dans le rapport *Les transports au Canada* sont les données de nature financière et les statistiques sur le nombre de passagers. Par exemple, ni ce rapport ni le rapport sur le rendement du Ministère ne fournissent de l'information sur les niveaux de service offerts aux usagers des aéroports canadiens.

2.65 **Recommandation.** Transports Canada devrait :

- préparer un cadre précisant quels sont les aéroports dont il souhaite mesurer le rendement, ce qu'il a besoin de mesurer, quelles données devront être recueillies, qui devra les recueillir, à quelle fréquence, selon quelles modalités, à quoi serviront les résultats et de quelle façon il fera rapport sur le rendement des aéroports ;
- faire approuver ce cadre par la direction du Ministère ;
- commencer le plus tôt possible à recueillir l'information, à mesurer le rendement des aéroports et à faire rapport sur les résultats.

Réponse de Transports Canada. Transports Canada reconnaît l'importance d'élaborer et de mettre en place un cadre de surveillance du rendement. Ceci sera fait dans le contexte du plan de gestion du rendement proposé pour le programme des aéroports. Il est prévu que le programme des aéroports soumettra son plan de gestion du rendement, ce qui sera suivi par [illegible]. Le Ministère a également commencé à recueillir [illegible]. Le Ministère examinera également la possibilité de faire rapport sur [illegible].

Collecte électronique de statistiques sur le transport aérien pour réduire les délais et les coûts

Les statistiques sur le nombre de passagers sont essentielles pour mesurer le rendement actuel des aéroports et établir des projections financières pour les administrations aéroportuaires. Transports Canada a lancé une initiative de collecte électronique de statistiques sur le transport aérien afin de simplifier la tâche des transporteurs aériens qui collectent cette information et la transmettent électroniquement au Ministère, de raccourcir substantiellement les délais de collecte et de réduire les coûts pour l'industrie et le gouvernement. Le Ministère prévoit que la plupart des transporteurs aériens desservant les aéroports canadiens, y compris les transporteurs étrangers, participeront à cette initiative d'ici le 1er mars 2005.

Transports Canada a fait rapport au Parlement sur la cession des aéroports

2.66 En 2000, nous avions recommandé à Transports Canada de rendre compte au Parlement de l'incidence de la cession des aéroports du RNA, et ce en temps opportun. Depuis, Transports Canada a présenté de l'information au Parlement sur les cessions des aéroports dans ses rapports sur les plans et priorités, ses rapports sur le rendement et sa publication annuelle *Les transports au Canada*. Plus particulièrement, le Ministère a fait rapport sur les résultats de l'évaluation quinquennale de la cession des cinq premiers aéroports et sur les principales mesures découlant de celle-ci, telles que le

projet de loi sur les aéroports, l'examen de la politique des loyers et le programme de surveillance des baux.

Où trouver l'information sur les administrations aéroportuaires?

Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les dossiers de Transports Canada concernant dix administrations aéroportuaires. Ces administrations aéroportuaires exploitent un site Internet présentant leur organisation et contenant plusieurs documents dont leurs rapports annuels. L'administration aéroportuaire de Victoria, notamment, possède un site Internet où le public peut trouver facilement l'information en matière de gouvernance.

2.67 Le Ministère a également informé le Parlement quant à l'aide à court terme consentie aux administrations aéroportuaires en 2003. Lorsque les résultats de l'examen de la politique des loyers des aéroports seront connus, nous nous attendons à ce que Transports Canada en informe le Parlement aussitôt que possible et qu'il fasse ressortir clairement les répercussions financières des décisions prises sur le gouvernement, les administrations aéroportuaires et les utilisateurs.

2.68 Par ailleurs, nous avons constaté qu'au cours des dernières années, le public n'a pas eu facilement accès aux documents relatifs à la cession des aéroports. Transports Canada a préparé en 1999 un document résumant les constatations préliminaires de l'évaluation quinquennale. Ce document a servi aux consultations auprès des groupes d'intérêts. À l'époque, il n'a toutefois pas été affiché sur le site Web du Ministère, ce qui en aurait facilité la consultation par les parlementaires, les intervenants et le public. De même, aucune des études réalisées dans le cadre du présent examen de la politique des loyers n'était encore affichée sur le site Web du Ministère en novembre 2004, bien que ce dernier ait l'intention d'y placer les études qui ne contiennent pas d'information de nature confidentielle.

2.69 Le Ministère a récemment ajouté sur son site Web plusieurs documents d'intérêt : le document de consultation de l'évaluation quinquennale, les paramètres de l'examen de la Politique nationale sur les loyers des aéroports et le rapport de l'étude sur les aéroports régionaux et les petits aéroports.

2.70 Nous encourageons Transports Canada à faciliter l'accès à l'information sur la cession des aéroports et sur leur rendement pour les membres du Parlement, les groupes d'intérêts et le public, notamment en affichant les documents sur son site Web.

Conclusion

2.71 Transports Canada a fait des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des recommandations de notre vérification de 2000.

2.72 En effet, nous avons constaté que Transports Canada a:

- presque terminé l'examen de la Politique nationale sur les loyers des aéroports, ce qui lui permettra d'évaluer les répercussions financières de la cession des aéroports du Réseau national d'aéroports. Cet examen vise à déterminer, entre autres, l'incidence du niveau des loyers sur la viabilité des administrations aéroportuaires et des transporteurs aériens et les conséquences financières pour le gouvernement. Il permettra également d'établir si la politique actuelle des loyers est juste pour les contribuables, les utilisateurs et les administrations aéroportuaires;

- précisé et assumé son rôle de propriétaire, locateur et surveillant des aéroports du RNA tout en établissant de bonnes relations avec les administrations aéroportuaires;
- mis en œuvre un programme de surveillance des baux. Le Ministère a constaté un niveau élevé de conformité des administrations aéroportuaires aux clauses des baux. Les installations des aéroports sont aussi bien maintenues, sinon mieux, qu'avant leur cession. En outre, les administrations aéroportuaires font preuve de diligence raisonnable en matière de protection de l'environnement et respectent les clauses des baux en matière d'intérêt public et de gouvernance;
- effectué un suivi annuel de la situation financière des administrations aéroportuaires ainsi qu'une surveillance de la viabilité à long terme du RNA;
- fait rapport au Parlement sur la cession des aéroports du RNA.

2.73 Toutefois, Transports Canada n'a pas respecté les échéanciers de l'examen de la politique des loyers. Cet examen, qui a débuté en 2001 et devait initialement être terminé à l'automne 2002, est toujours en cours. Les représentants du Ministère sont conscients du fait que le retard occasionné pourrait avoir des répercussions financières non négligeables sur certaines administrations aéroportuaires.

2.74 Par ailleurs, Transports Canada ne mesure pas le rendement des aéroports, exception faite des données de nature financière. Le Ministère n'a toujours pas cerné de manière précise les aspects qu'il a besoin de mesurer et ne possède aucun cadre, approuvé par la direction, indiquant comment il entend le faire.

À propos du suivi

Objectif

Le suivi avait pour objectif d'évaluer dans quelle mesure Transports Canada a mis en œuvre les recommandations formulées dans notre rapport de vérification d'octobre 2000, au chapitre 10 portant sur les cessions des aéroports du Réseau national d'aéroports. Ces recommandations portaient sur les six points présentés au paragraphe 2.14.

Étendue et approche

Nous avons examiné les mesures prises par Transports Canada en matière :

- d'évaluation des répercussions financières de la cession des aéroports du Réseau national d'aéroports;
- de surveillance de la viabilité financière du RNA;
- de mesure du rendement des aéroports;
- de reddition de comptes au Parlement;
- de surveillance des baux des administrations aéroportuaires (nous avons examiné plus précisément les dossiers de Transports Canada concernant dix administrations aéroportuaires, soit celles de Victoria, Vancouver, Edmonton, Calgary, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Montréal, Moncton et Halifax).

Nous n'avons pas examiné les questions de sécurité et de sûreté dans les aéroports.

Nous avons rencontré les représentants de Transports Canada à Ottawa, Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Toronto, Montréal et Moncton. Nous avons également discuté de l'examen de la politique nationale sur les loyers des aéroports avec les gestionnaires du ministère des Finances. Finalement, nous avons eu l'occasion de rencontrer les responsables de plusieurs administrations aéroportuaires et organisations du domaine du transport aérien.

Critères

Nous nous attendions à ce que Transports Canada :

- ait clairement défini ses rôles et responsabilités à l'égard du RNA;
- applique de saines pratiques de gestion pour ce qui est de la gestion et de l'administration des conventions conclues avec les administrations aéroportuaires et pour le RNA dans son ensemble;
- se tienne au courant des nouveaux enjeux pour faire en sorte que les éléments d'actif de l'État soient protégés et que les intérêts des contribuables soient adéquatement sauvegardés;
- surveille et évalue, comme il se doit, les résultats et l'incidence des cessions d'aéroports, la fonctionnalité du réseau national d'aéroports et la gestion des installations louées et qu'il fasse rapport à ce sujet aux décideurs et au Parlement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directeur principal : Sylvain Ricard
Première directrice : Gisèle Grandbois
Directeurs : Mario Malouin, Peter Morrison

Doreen Deveen
Véronique Duguay
Isabelle Marsolais
John McGrath
Francis Séguin
Marc Vachon

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Situation financière de dix administrations aéroportuaires en 2003 (en milliers de dollars)

	Toronto	Vancouver	Montréal	Calgary	Edmonton	Ottawa	Winnipeg	Halifax	Victoria	Moncton
État des résultats consolidés (pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003)										
Revenus aéronautiques	360 434	99 469	67 395	47 805	25 567	21 921	18 591	17 492	3 433	3 363
Revenus non aéronautiques	180 572	120 610	87 466	39 160	18 732	17 912	14 820	14 054	5 172	2 925
Revenus opérationnels	541 006	220 079	154 861	86 965	44 299	39 833	33 411	31 546	8 605	6 288
Frais d'améliorations aéroportuaires	105 857	54 437	53 525	37 341	23 326	20 838	12 672	10 199	3 465	2 288
Revenus totaux	646 863	274 516	208 386	124 306	67 625	60 671	46 083	41 745	12 070	8 576
Loyer payé au gouvernement fédéral	125 211	66 300	4 805	23 408	2 358	11 329	3 755	3 191	1 096	0
Salaires et traitements	85 504	30 485	38 889	10 477	12 893	10 066	11 780	10 399	2 419	1 910
Autres dépenses d'exploitation	249 353	90 091	85 179	40 188	22 222	16 465	12 797	12 218	4 214	3 741
Dépenses opérationnelles	460 068	186 876	128 873	74 073	37 473	37 860	28 332	25 808	7 729	5 651
Frais d'intérêts et de financement	157 086	22 184	26 612	13 751	14 655	4 682	0	0	873	1 684
Amortissement	96 479	41 957	47 138	29 712	14 354	5 724	2 284	2 307	1 465	1 141
Dépenses totales	713 633	251 017	202 623	117 536	66 482	48 266	30 616	28 115	10 067	8 476
Règlement d'un litige relatif au Château Mirabel	S.O.	S.O.	20 670	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.
Bénéfice net (perte nette)	**(66 770)**	**23 499**	**(14 907)**	**6 770**	**1 143**	**12 405**	**15 467**	**13 630**	**2 003**	**100**
Bilan consolidé (au 31 décembre 2003)										
Actifs totaux	5 872 430	936 203	1 122 643	634 609	324 428	381 547	78 749	62 125	31 128	31 850
Dette à long terme	5 571 623	305 664	800 000	370 000	248 957	274 198	0	6 026	13 214	26 065
Total des passifs	5 871 256	358 845	945 640	415 584	264 636	302 811	8 957	13 844	15 054	27 657
Total des actifs nets	**1 174**	**577 358**	**177 003**	**219 025**	**59 792**	**78 736**	**69 792**	**48 281**	**16 074**	**4 193**

Sources : Transports Canada et rapports annuels de 2003 des administrations aéroportuaires

Chapitre

3

La modernisation de la gestion des ressources humaines

La gestion des réformes

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Contexte et autres observations 2

Introduction 3

Nécessité d'un nouveau régime de gestion des ressources humaines 3
Résumé des modifications prévues par la loi 4
Autres changements pouvant appuyer le nouveau régime 5
Des changements organisationnels ont été annoncés après l'adoption de la loi 7
Objet du suivi 7

Observations et recommandations 7

Des modifications positives prévues par la loi 7
Les rôles du Conseil du Trésor comme employeur sont regroupés 9
Avec la nouvelle loi, la Commission de la fonction publique peut se concentrer sur ses principaux rôles 10
Centralisation de la fonction d'apprentissage 10
Les administrateurs généraux seront plus directement responsables de la gestion des ressources humaines 11

Mise en œuvre des réformes 11
La nouvelle structure de gestion et de coordination guide la mise en œuvre 11
Des pratiques cohérentes de gestion de projet ont été instaurées 14
La gestion des initiatives non législatives s'est améliorée 15
Le suivi des coûts est essentiel 16
Les nouveaux organismes de règlement des conflits ont des défis à relever 16

Conditions préalables au succès 18
La gestion des ressources humaines est partagée 18
Communications et apprentissage 21
Obligation de doter les ministères des capacités requises 22
Le gouvernement doit poursuivre sur sa lancée 23

Conclusion 24

À propos du suivi 25

Annexe

Extrait de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* 26

La modernisation de la gestion des ressources humaines
La gestion des réformes

Points saillants

3.1 Le gouvernement progresse de manière satisfaisante au cours des toutes premières étapes de la mise en œuvre d'un nouveau cadre législatif pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique fédérale. La mise en œuvre complète du nouveau cadre sera achevée, au plus tôt, en décembre 2005 et le plein impact des changements ne sera perceptible qu'après plusieurs années. C'est la modification législative la plus profonde qui ait été apportée au cadre depuis le milieu des années 1960.
Le gouvernement s'est doté d'une base solide pour la gestion de ses réformes des ressources humaines. Nous avons constaté qu'un leadership était exercé et qu'un but précis existait.

3.2 Les rôles et les responsabilités à l'égard de la gestion des ressources humaines ont été en grande partie clarifiés. Cependant, le Conseil du Trésor doit veiller à ce que les trois organismes (le Secrétariat du Conseil du Trésor, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et l'École de la fonction publique du Canada), désormais chargés des divers aspects de son rôle d'employeur, intègrent toutes leurs activités de manière plus structurée. Plus particulièrement, il lui faut mieux préciser le rôle de la nouvelle Agence des ressources humaines de la fonction publique du Canada, notamment en ce qui a trait à ses relations avec les autres intervenants et à la contribution que l'on attend d'elle au chapitre de la gouvernance des ressources humaines.

3.3 Certains des changements organisationnels importants exigés par la loi (le transfert de certaines fonctions de la Commission de la fonction publique et la création de l'École de la fonction publique du Canada) ont été apportés relativement sans difficultés. Il y a eu établissement d'un processus de gestion de projet solide pour gérer les nombreux changements requis, processus à l'égard duquel la collectivité des sous-ministres a exercé un leadership solide.

3.4 Comme il faudra plusieurs années avant que ne se concrétise le plein impact des changements prévus par la loi, le gouvernement devra continuer d'accorder à cette initiative de réforme majeure toute l'attention et l'impulsion qu'elle requiert. Cela posera un défi de taille, étant donné les nombreuses demandes auxquelles la fonction publique doit aujourd'hui faire face. Le gouvernement doit définir clairement les résultats que doit atteindre cette vaste réforme. Il doit également en surveiller la progression et en rendre compte régulièrement. Il devra, de plus, voir à surveiller et à contrôler tous les coûts de cette réforme et à en rendre compte.

Contexte et autres observations

3.5 Le Parlement a adopté la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique* en novembre 2003. La *Loi* a apporté des modifications importantes à quatre lois connexes qui touchent la gestion des ressources humaines dans la fonction publique : la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (une nouvelle loi qui remplace l'ancienne loi du même nom) et la *Loi sur l'École de la fonction publique du Canada* (qui remplace la *Loi sur le Centre canadien de gestion*).

Réaction des ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et la Commission de la fonction publique sont généralement d'accord avec nos recommandations.

Introduction

Nécessité d'un nouveau régime de gestion des ressources humaines

3.6 La fonction publique fédérale offre des programmes et des services aux Canadiens et donne aux ministres et aux fonctionnaires des conseils pouvant porter sur un large éventail de questions. Les salaires et les frais connexes requis pour assurer le bon fonctionnement de la fonction publique représentent une part importante des dépenses du gouvernement. Étant donné les grands changements que connaît la fonction publique, notamment les changements dans la nature du travail, l'évolution démographique des effectifs et un marché du travail de plus en plus avide de personnel qualifié, le gouvernement doit gérer ses ressources humaines de manière efficace. La fonction publique doit être bien structurée et bien gérée pour maintenir sa tradition d'excellence.

3.7 Dans le chapitre 9 de notre rapport d'avril 2000, chapitre intitulé « La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités », nous avons exprimé notre inquiétude devant l'éparpillement des rôles et des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique fédérale, inquiétude que nous nourrissions depuis longtemps. Nous avons aussi indiqué, comme dans plusieurs rapports précédents, que le régime de gestion des ressources humaines était lourd, complexe, trop rigide et désuet.

3.8 En 2000 et en 2001, le Comité des comptes publics a tenu des audiences sur la question et a recommandé une révision législative pour rationaliser la fonction de dotation, clarifier les rôles et les responsabilités des divers intervenants et moderniser généralement la gestion des ressources humaines.

3.9 En avril 2001, le gouvernement a fait part de son intention de réformer la fonction publique et a lancé une initiative à deux volets comprenant des modifications législatives et d'autres modifications non législatives visant à moderniser la gestion des ressources humaines. Le premier ministre a annoncé la mise sur pied d'un groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Le Groupe de travail avait pour mandat de recommander un cadre institutionnel moderne pour la gestion des ressources humaines. Le greffier du Conseil privé a présenté trois principes directeurs devant guider les réformes : sauvegarder le principe du mérite, déléguer les pouvoirs de gestion des ressources humaines aux niveaux de gestion les plus bas possibles de la hiérarchie et enfin, obliger les gestionnaires à rendre compte de leur gestion. Les travaux du Groupe de travail ont été suivis du dépôt, en février 2003, de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. La *Loi* a reçu la sanction royale le 7 novembre 2003.

Résumé des modifications prévues par la loi

3.10 La nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (*LMFP*) apporte des changements importants au cadre législatif existant. La partie 1 de la *Loi* remplace la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (*LRTFP*) par une autre loi portant le même titre. Les changements apportés reflètent bon nombre des recommandations du rapport de 2001 sur les relations de travail patronales-syndicales, *Travailler ensemble dans l'intérêt public* (le rapport Fryer). Par exemple, la nouvelle *LRTFP* prévoit un régime de relations de travail qui est fondé sur une collaboration et une consultation accrues entre l'employeur et les agents négociateurs. Elle établit la Commission des relations de travail dans la fonction publique comme organisme de règlement des conflits. La nouvelle Commission remplace l'ancienne, mais elle a un mandat plus vaste, notamment celui d'effectuer des recherches en matière de rémunération et d'offrir des services de médiation élargis.

3.11 La partie 2 de la *LMFP* modifie la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Elle rend les sous-ministres directement responsables de certains aspects de la gestion des ressources humaines, tandis que le Conseil du Trésor du Canada demeure l'employeur. D'autres modifications visent à améliorer davantage les rapports que le Conseil du Trésor doit présenter au Parlement sur la gestion des ressources humaines.

3.12 La partie 3 de la *LMFP* apporte d'importantes modifications à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (*LEFP*). Ces modifications visent à moderniser la dotation. À cet effet, elles définissent le mérite, offrent plus de souplesse et créent de nouvelles règles relativement aux activités politiques des fonctionnaires. La nouvelle *LEFP* crée de nouveaux mécanismes d'appel des décisions en matière de dotation à l'interne. Elle fait en sorte que les préoccupations des employés soient discutées et réglées au niveau ministériel le plus tôt possible. La *LEFP* établit le Tribunal de la dotation de la fonction publique (TDFP) qui est chargé d'entendre et de régler les plaintes en matière de mises en disponibilité, de révocation et d'abus de pouvoir. Il constitue un nouvel intervenant officiel dans la gestion des ressources humaines.

3.13 La partie 4 de la *LMFP* crée l'École de la fonction publique du Canada, mesure qui vise à harmoniser et à mieux coordonner les activités communes de formation et de perfectionnement de la fonction publique fédérale.

3.14 Les nombreuses dispositions des diverses lois visent à habiliter plutôt qu'à prescrire. En d'autres mots, elles offrent des choix plutôt que d'imposer des règles; elles donnent plus de latitude dans la gestion des ressources humaines de manière à pouvoir répondre aux besoins particuliers des ministères.

3.15 Nous présentons, en annexe, des explications plus détaillées au sujet des principaux changements apportés au cadre législatif.

3.16 Même si la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* a été adoptée en novembre 2003, l'entrée en vigueur de ses diverses composantes prévues par la loi sera étalée dans le temps. Par exemple, l'École de la fonction

publique du Canada a été créée en avril 2004; les modifications à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et à la *Loi sur la gestion des finances publiques* entrent en vigueur en avril 2005. Ces modifications énoncent les responsabilités respectives du Conseil du Trésor et des administrateurs généraux concernant la gestion des ressources humaines. La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* doit entrer pleinement en vigueur en décembre 2005.

3.17 Un autre aspect important du nouveau cadre législatif est l'utilisation de préambules dans la *LRTFP* et la nouvelle *LEFP*. Ces préambules établissent les valeurs fondamentales et les principes qui doivent guider la gestion des ressources humaines. Le rapport Fryer avait recommandé l'utilisation d'un préambule pour décrire l'ensemble des principes devant guider les relations entre les parties, réduisant ainsi l'obligation de produire des listes normatives de conditions. Les deux lois doivent être également soumises à un examen cinq ans après leur entrée en vigueur.

3.18 Ces modifications législatives sont les plus importantes que l'on ait apportées depuis le milieu des années 1960. Devant un comité parlementaire chargé d'étudier les modifications proposées, nous avons indiqué qu'elles permettraient d'améliorer le système existant et qu'elles contribueraient à la réforme de la gestion des ressources humaines.

Autres changements pouvant appuyer le nouveau régime

3.19 Le gouvernement, au cours des années, a déterminé les aspects de la gestion des ressources humaines qui devaient être améliorés, mais qui n'exigeaient pas de modifications aux lois. Il s'est engagé à poursuivre le travail, notamment en ce qui touche la réforme de la classification, l'intégration de la planification des ressources humaines à la planification opérationnelle, les valeurs et l'éthique, les zones nationales de sélection et la politique sur l'emploi pour une période déterminée. La pièce 3.1 décrit certains de ces projets.

3.20 Le gouvernement s'attend à ce que, collectivement, les modifications législatives et les autres réformes simplifient la gestion des ressources humaines et rendent le régime plus souple. Il s'attend aussi à ce que, en bout de ligne, les relations de travail soient meilleures et à ce que les systèmes et les pratiques de gestion des ressources humaines reposent sur des valeurs comme le mérite et l'impartialité.

Pièce 3.1 Échantillon des initiatives non législatives en cours ou terminées

Initiatives non législatives	Description et état d'avancement
Réforme de la classification : modernisation des normes (Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada [AGRHFPC])	• Moderniser, de façon continue, les normes de classification nécessaires à l'efficacité des activités de dotation et de rémunération dans toute la fonction publique. • La conception de la norme des agents du service extérieur est prête et en est à l'étape de la négociation collective; les normes des groupes des économistes, statisticiens et sociologues et des agents des services frontaliers sont prêtes. • L'Agence n'a pas présenté sa mise à jour annuelle au Parlement sur l'état de la réforme de la classification.
Cadre de la politique de rémunération (Secrétariat du Conseil du Trésor [SCT])	• Cadre servant à déterminer et mettre en œuvre des règlements négociés pour améliorer la capacité du gouvernement d'attirer des employés dans la fonction publique et de les garder. Tient compte de la comparabilité interne et externe, du rendement des personnes et des groupes, et de la capacité de payer. • Une ébauche de politique est prête.
Apprentissage de base pour les employés, les gestionnaires et les spécialistes fonctionnels (AGRHFPC/École de la fonction publique du Canada)	• Projet quinquennal visant à établir les besoins d'apprentissage de base des employés, de la direction et des spécialistes fonctionnels pour qu'ils puissent gérer de manière efficiente et efficace les activités de la fonction publique en vue d'atteindre les résultats désirés pour les Canadiens. • La bibliothèque des connaissances de base des gestionnaires intermédiaires est prête; on mène actuellement un projet pilote sur les connaissances de base nécessaires aux gestionnaires intermédiaires en gestion financière.
Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique (SCT)	• Code qui énonce les valeurs et l'éthique à respecter au sein de la fonction publique et qui doit guider les fonctionnaires dans leurs activités professionnelles. • Le Code est entré en vigueur le 1er septembre 2003.
Politique sur l'emploi pour une période déterminée (SCT/Commission de la fonction publique [CFP])	• Politique permettant d'en arriver à un équilibre entre le juste traitement des employés pour une période déterminée et la souplesse opérationnelle requise. Remplace la Politique sur l'emploi pour une période déterminée de longue durée et réduit de cinq à trois ans la période cumulative de travail nécessaire pour qu'un employé soit nommé pour une période indéterminée. • La politique est entrée en vigueur entre le 1er avril 2003 et le 1er avril 2004.
Zones nationales de sélection (CFP)	• Plan visant à élargir l'utilisation des zones nationales de sélection pour les postes ouverts au grand public, et à supprimer ainsi les contraintes géographiques, ce qui rendra les postes de la fonction publique fédérale plus accessibles aux Canadiens. • Les zones nationales de sélection pour les concours publics pour les postes d'agents supérieurs ont été adoptées à l'automne de 2001. En 2002, un projet pilote a été réalisé pour les postes d'agents débutants et intermédiaires.
Recrutement électronique (CFP)	• Plan visant à adopter une technologie de recrutement moderne pour élargir l'utilisation des zones nationales de sélection pour les postes de la fonction publique. Une telle technologie est nécessaire pour traiter le volume beaucoup plus grand de demandes reçues lorsque la zone de sélection est élargie. • En 2002, on a fait l'essai d'un système de recrutement électronique existant et en avril 2003, on a lancé une solution technologique maison provisoire (Système de ressourcement de la fonction publique). • La mise en œuvre du plan exige un financement à long terme (40 millions de dollars).
Répertoire de préqualification (CFP)	• La CFP a délégué à quatre ministères le pouvoir d'établir des répertoires de préqualification comme projet pilote pour tester les possibilités que la nouvelle loi offrira.

Sources : Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, Commission de la fonction publique et Secrétariat du Conseil du Trésor

Des changements organisationnels ont été annoncés après l'adoption de la loi

3.21 Le 12 décembre 2003, le gouvernement a annoncé des changements touchant directement la gestion des ressources humaines. Il a créé, notamment, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et annoncé qu'elle relèverait du président du Conseil privé. Un décret en conseil, daté du 20 juillet 2004, a modifié cette décision; l'Agence relève désormais du président du Conseil du Trésor.

Objet du suivi

3.22 Notre vérification de suivi a porté sur la gestion de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les ressources humaines et sur les progrès réalisés par le gouvernement concernant les autres initiatives de modernisation des ressources humaines. Nous nous attendions à ce que la nouvelle loi précise les rôles et les responsabilités des organismes centraux et des sous-ministres au chapitre de la gestion des ressources humaines. Nous nous attendions aussi à ce que les modifications législatives et les autres initiatives de modernisation soient appuyées et encadrées de manière efficace. Nous espérions trouver des plans clairs précisant l'attribution des responsabilités de mise en œuvre de ces autres initiatives.

3.23 Nous sommes conscients qu'il faudra du temps pour mettre entièrement en œuvre les nouveaux cadres législatifs et administratifs. Notre objectif, au cours de ce suivi, était d'évaluer les progrès réalisés par le gouvernement pour asseoir sur des bases solides la réforme de la gestion des ressources humaines aux premières étapes de la mise en œuvre. Notre Bureau s'est engagé à faire rapport au Parlement des progrès réalisés et nous continuerons de les suivre de près. L'étendue et les critères de notre suivi sont présentés dans la section **À propos du suivi** à la fin du chapitre.

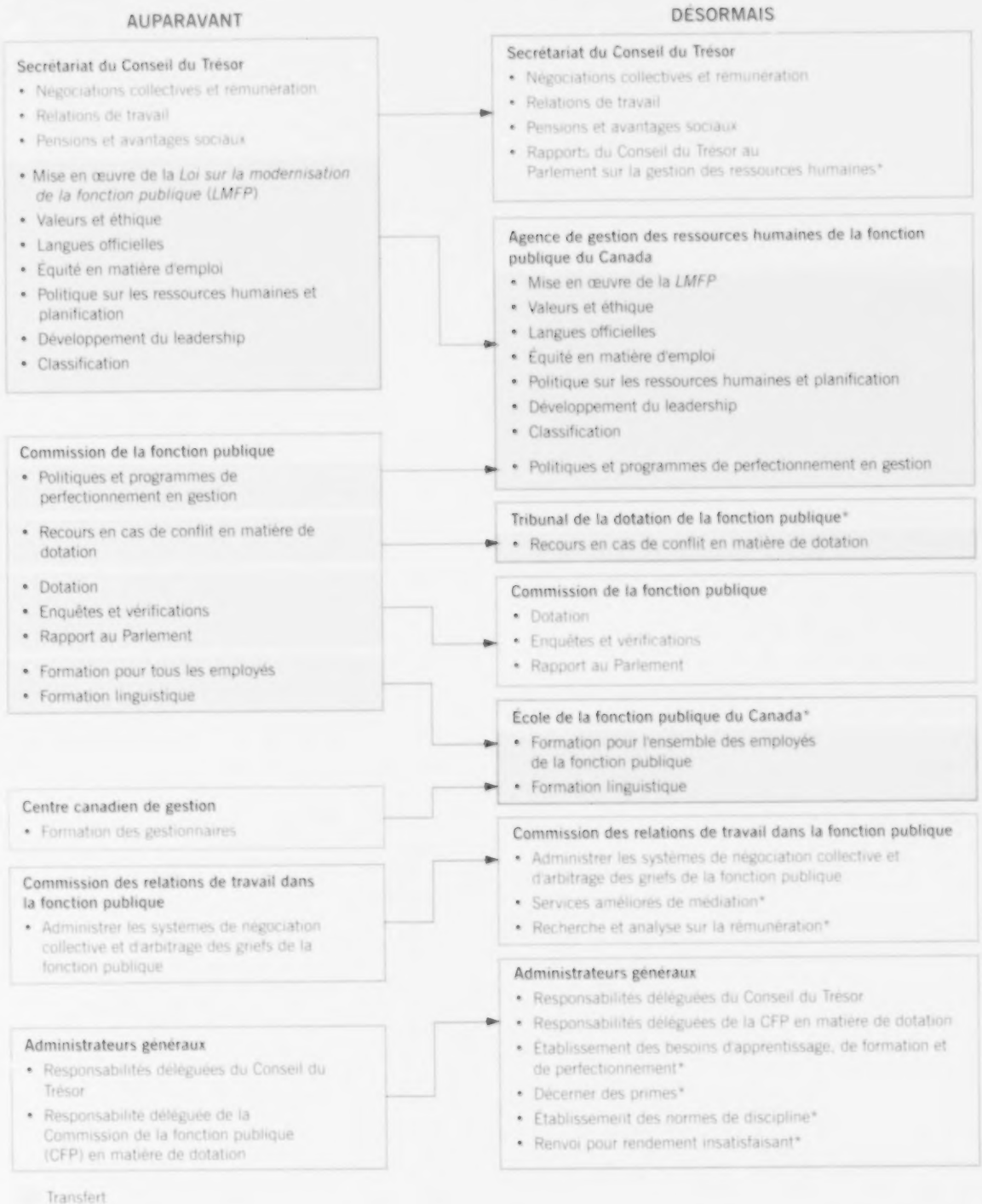
Observations et recommandations

Des modifications positives prévues par la loi

3.24 Dans le chapitre 9 de notre rapport d'avril 2000, chapitre intitulé « La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités », nous constatons que les rôles et les responsabilités en matière de gestion des ressources humaines au gouvernement étaient « éparpillés ». Plus particulièrement, nous estimions que les rôles respectifs des organismes centraux et des administrateurs généraux dans ce domaine essentiel devaient être clarifiés. La *Loi sur la modernisation de la fonction publique (LMFP)*, une loi nouvelle, y contribue énormément.

3.25 Essentiellement, la *LMFP* regroupe et réattribue plusieurs fonctions en matière de gestion des ressources humaines (pièce 3.2).

Pièce 3.2 Structure de gestion des ressources humaines - Transfert et création des responsabilités



Les rôles du Conseil du Trésor comme employeur sont regroupés

3.26 La nouvelle *LMFP* vient préciser et renforcer le rôle du Conseil du Trésor du Canada, en tant qu'employeur, en matière d'élaboration des politiques et du contrôle et de la surveillance de tous les aspects clés de la gestion des ressources humaines, sauf la dotation. En tant que gestionnaire général du gouvernement, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada doit guider la mise en œuvre des changements.

3.27 Le Conseil du Trésor a conservé bon nombre de ses pouvoirs, particulièrement dans les domaines des relations de travail et des négociations collectives, des pensions et des avantages sociaux, des politiques relatives à l'emploi, des besoins en ressources humaines, de la classification des postes et de la rémunération. Il a également conservé le pouvoir d'établir les conditions d'admissibilité aux programmes de perfectionnement professionnel et d'édicter des règlements sur les mutations et les nominations à un niveau déterminé. Le Conseil sera pleinement responsable de la planification des besoins en ressources humaines de la fonction publique (une fonction que se partageaient la Commission de la fonction publique et le Conseil).

Nomination à un niveau déterminé — Une nomination fondée sur la capacité de l'employé de travailler à un niveau déterminé, plutôt qu'au niveau du poste qu'il occupe.

3.28 Les révisions apportées à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP)* transfèrent également certains pouvoirs de la Commission au Conseil. Par exemple, le Conseil du Trésor sera chargé d'établir les normes de qualification utilisées pour la dotation des postes, les périodes de stage et de préavis et les taux de rémunération à la nomination. Enfin, et c'est une nouvelle exigence, le Conseil doit faire rapport sur les questions relatives aux ressources humaines dont il est responsable, ce qui accroît son rôle de surveillance de la gestion des ressources humaines.

3.29 Conformément aux principes de la délégation accrue, les administrateurs généraux ont maintenant certains pouvoirs directs en matière de gestion des ressources humaines. Cependant, afin de garantir l'uniformité d'application de la loi et la reddition de comptes dans toute la fonction publique, le Conseil demeure responsable de l'élaboration des politiques et de la diffusion des lignes directrices s'adressant aux administrateurs généraux sur l'utilisation de leurs pouvoirs et sur l'obligation qu'ils ont de faire rapport.

3.30 Le but est de mettre en place un régime intégré de gestion des ressources humaines qui établit clairement les responsabilités et l'obligation de rendre compte à l'égard des principales fonctions — ce qui faisait défaut en 2000, comme nous l'avions signalé.

3.31 Nous avons constaté que, même si le Conseil du Trésor c..., en vertu de la loi, responsable de la gestion des ressources humaines, certaines de ses fonctions gérées par le Secrétariat du Conseil du Trésor ont été transférées par le gouvernement à la nouvelle Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada en décembre 2003. Nous exprimons certaines préoccupations à ce sujet aux paragraphes 3.65 à 3.73.

Avec la nouvelle loi, la Commission de la fonction publique peut se concentrer sur ses principaux rôles

3.32 Par le passé, nous avons fait des observations sur les nombreux rôles assumés par la Commission de la fonction publique qui étaient susceptibles d'entraîner des conflits. La Commission avait signalé ce dilemme dans des études, en indiquant qu'elle se retrouvait « de plus en plus aux mêmes tables où siègent également les personnes qui prennent des décisions de dotation qu'elle pourrait être appelée à juger, à examiner ou à vérifier ».

3.33 Plusieurs fonctions opérationnelles autres que les fonctions de base de la Commission ont été transférées à d'autres organisations (pièce 3.2). La Commission demeure responsable de la dotation; elle effectuera des enquêtes et des vérifications et fera rapport au Parlement. La nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP)* prévoit la délégation de toutes les responsabilités en matière de dotation aux administrateurs généraux, à l'exception des responsabilités touchant les activités politiques des fonctionnaires. La Commission prépare un cadre révisé de délégation et de reddition de comptes qui énoncera clairement les responsabilités et les obligations redditionnelles des administrateurs généraux en vertu du nouveau régime.

3.34 Conformément à son rôle principal qui est de protéger le principe du mérite, la Commission augmentera ses activités de surveillance et remettra sur pied sa fonction de vérification en réaffectant des ressources existantes. Elle devra gérer le processus d'appel pendant quelque temps encore jusqu'à ce que la nouvelle *LEFP* entre en vigueur, car les mesures de dotation prises avant l'entrée en vigueur de la *Loi* demeurent assujetties au régime actuel.

3.35 Même si bon nombre des responsabilités opérationnelles jadis assumées par la Commission de la fonction publique ont été transférées à d'autres intervenants, elle demeure néanmoins responsable de certaines d'entre elles. Par exemple, elle est toujours chargée de la notification générale des postes au gouvernement. La Commission compte fournir une aide opérationnelle aux petites agences qui n'ont pas les ressources des grands ministères. Il lui faudra aussi établir comment les services seront fournis aux ministères dont les pouvoirs délégués en matière de dotation leur ont été retirés. Pour mettre fin au dilemme que pose son double rôle de responsable des opérations et de responsable de la surveillance, elle confie ses responsabilités opérationnelles à un secteur qui devient un organisme de service sous la direction d'un vice-président qui relèvera directement de la présidente. La Commission vise ainsi à établir une séparation entre ses responsabilités de prestation de service et ses responsabilités de surveillance. Cependant, elle devra gérer avec soin les défis que présente l'exercice de ce double rôle.

Centralisation de la fonction d'apprentissage

3.36 La *Loi sur la modernisation de la fonction publique* a créé l'École de la fonction publique du Canada pour centraliser toutes les activités de formation et de perfectionnement professionnel de la fonction publique. L'École remplace le Centre canadien de gestion et assume les responsabilités jadis

confiées à la Commission de la fonction publique dans le domaine de la formation. Elle représente également une approche plus intégrée pour répondre aux besoins communs d'apprentissage et de perfectionnement des fonctionnaires, comme la formation ayant trait aux finances, aux ressources humaines, à la gestion de l'information, à l'approvisionnement et aux autres domaines de perfectionnement professionnel, l'initiation à la fonction publique, l'éthique et les valeurs, les pratiques de supervision, de leadership et de gestion, et la formation linguistique. Depuis le 20 juillet 2004, la présidente de l'École relève du président du Conseil du Trésor. Étant donné que le Conseil est chargé d'élaborer les politiques sur l'apprentissage, ce lien hiérarchique donne plus de cohérence à la formation et au perfectionnement professionnel.

Les administrateurs généraux seront plus directement responsables de la gestion des ressources humaines

3.37 Pour la première fois, la responsabilité des administrateurs généraux à l'égard de la gestion des ressources humaines est définie grâce aux changements apportés à la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*, à la *LEFP* et à la *LRTFP*. Nous constatons que bon nombre des dispositions visent à habiliter plutôt qu'à prescrire, ce qui permettra aux ministères de mettre de l'avant de nouvelles initiatives au fur et à mesure qu'ils seront capables de tirer parti de la souplesse offerte par le nouveau régime. De nombreuses dispositions permettent des interventions plus directes et plus rapides pour régler les problèmes liés au milieu de travail, établir des relations plus étroites avec les syndicats et les employés et régler plus rapidement ou réduire les conflits. Plus particulièrement, les administrateurs généraux doivent établir des comités de consultation patronaux-syndicaux efficaces pour régler les préoccupations immédiates et établir des mécanismes de règlement rapide des conflits. Le site www.publiservice.hrma-agrh.gc.ca contient plus d'informations sur les nouvelles responsabilités des administrateurs généraux.

Mise en œuvre des réformes

3.38 En formulant ses recommandations sur la modernisation de la gestion des ressources humaines, le Comité des comptes publics a déclaré que le gouvernement devait veiller à attribuer clairement les rôles et les responsabilités pour la mise en œuvre des réformes législatives. C'est ainsi que le gouvernement a créé une structure de comités pour coordonner les nombreux aspects de la mise en œuvre de la *LMFP*. Il a également créé une structure de gestion de projet solide conforme aux principes redditionnels décrits par notre Bureau dans le chapitre 9 de notre rapport de 2002, chapitre intitulé « La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public ». Cette structure est aussi conforme à la politique du Conseil du Trésor sur la gestion des projets.

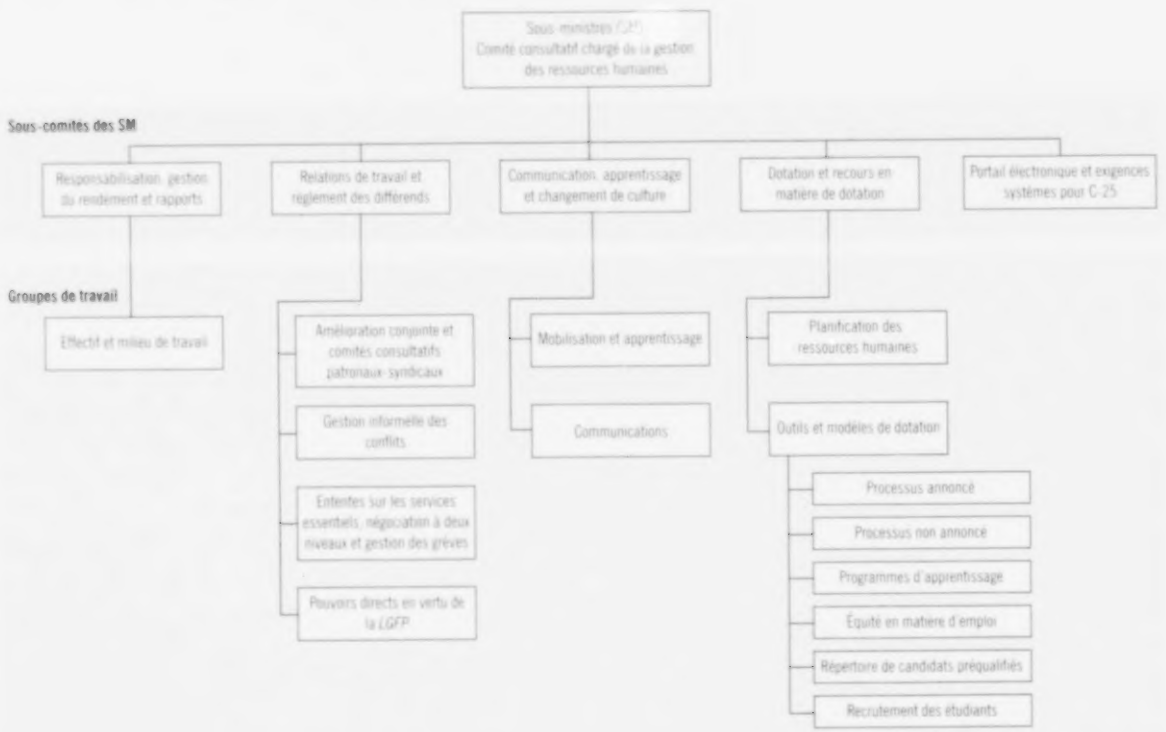
La nouvelle structure de gestion et de coordination guide la mise en œuvre

3.39 En 2003, le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi le Comité consultatif des sous-ministres chargé de la gestion des ressources humaines (CCSMGRH ou Comité consultatif). La composition du Comité et de ses sous-comités, qui sont présidés ou coprésidés par des administrateurs généraux (pièce 3.3), reflète l'importance que le gouvernement attache à la

mise en œuvre de la *LMFP* et à la réforme de la gestion des ressources humaines. Le temps que les administrateurs généraux consacrent à la modernisation de la gestion des ressources humaines, compte tenu des nombreuses tâches qu'ils ont à exécuter et des priorités qu'ils ont à respecter, indique clairement leur engagement en faveur du nouveau régime. Le Comité consultatif est devenu un sous-comité permanent du CHF, le Comité des hauts fonctionnaires (sous-ministres supérieurs) qui conseille le greffier du Conseil privé sur la gestion de la fonction publique.

3.40 Le Comité consultatif a été établi au départ pour superviser la mise en œuvre de la *LMFP*. Cependant, au printemps de 2004, son rôle a été élargi pour qu'il examine tous les changements apportés en matière de gestion des ressources humaines, car de nombreux aspects non législatifs ont un effet sur les changements législatifs. Un exemple de cette interdépendance est le lien entre la planification des ressources humaines et la planification opérationnelle. Comme la nouvelle loi permet aux ministères de tenir compte de leurs besoins futurs quand ils recrutent pour des postes existants, ils doivent bien planifier et déterminer les ressources humaines dont ils auront besoin à l'avenir. L'étude de cas, Planification des ressources humaines, décrit le travail effectué pour améliorer la planification des ressources humaines.

Pièce 3.3 Comité consultatif des sous-ministres chargé de la gestion des ressources humaines



Source : Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada

3.41 Un comité de sous-ministres adjoints travaille en parallèle avec le Comité consultatif. Il vise à assurer l'intégration horizontale des plans et des priorités des projets, à répertorier les ressources gouvernementales qui sont affectées aux projets et à surveiller les défis et les priorités. Il contrôle le cheminement de l'information entre les comités ainsi que les points qui sont soumis au Comité consultatif.

3.42 Chaque sous-comité compte un réseau de groupes de travail qui permet aux gestionnaires hiérarchiques, aux représentants des régions et aux agents négociateurs d'apporter leur concours. Les sous-comités donnent des conseils stratégiques sur la mise en œuvre de la *LMFP*, tandis que les groupes de travail sont chargés de fournir des choix pour la mise en application des politiques et d'indiquer de manière détaillée ce que doivent contenir les outils de mise en pratique, les directives et les orientations nécessaires pour assurer la mise en œuvre de la *LMFP* dans les ministères. L'approbation finale d'une

Planification des ressources humaines

La planification des ressources humaines est maintenant considérée comme essentielle pour que l'on puisse profiter de tous les assouplissements offerts par la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Le Conseil du Trésor (en tant qu'employeur) est responsable, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de déterminer les besoins actuels et futurs de la fonction publique et d'établir les normes de qualification de base des postes. La nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* permet aux administrateurs généraux de doter des postes en fonction des qualifications essentielles tout en tenant compte des besoins actuels et futurs de l'organisation. Dans ce contexte, la capacité d'établir une approche plus systématique de la planification des ressources humaines devient une priorité.

Un groupe de travail interministériel sur la planification des ressources humaines a été créé en octobre 2003. Son mandat est double : établir un modèle de planification générique que les ministères et organismes pourront adapter à leurs besoins et préparer un document de travail décrivant l'état actuel de la planification des ressources humaines dans la fonction publique, les améliorations requises et les mesures à prendre pour mettre à niveau la capacité de planification dans toute la fonction publique. Le groupe de travail a fait des progrès importants sur ces deux fronts.

Après avoir mené des consultations et effectué des recherches poussées, le groupe de travail a mis au point un certain nombre d'outils de planification, dont un calendrier de planification et une liste de contrôles, une trousse d'outils et un guide. Ces outils visent à appuyer la planification intégrée des ressources humaines et les pratiques de planification opérationnelle dans les ministères et organismes. En avril 2004, le groupe de travail a également publié un document de travail accompagné de plusieurs recommandations pour aider à améliorer les pratiques de planification et la capacité de planification dans toute la fonction publique. Le groupe de travail devait diffuser officiellement les outils de planification aux ministères et organismes en décembre 2004, et travailler à rétablir la capacité de planification et à mettre sur pied un meilleur processus au cours des trois à cinq prochaines années.

En plus du groupe de travail, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada a établi récemment une équipe de planification et un centre d'excellence pour aider les ministères et organismes à mettre à niveau leur capacité de planification des ressources humaines.

3.41 Un comité de sous-ministres adjoints travaille en parallèle avec le Comité consultatif. Il vise à assurer l'intégration horizontale des plans et des priorités des projets, à répertorier les ressources gouvernementales qui sont affectées aux projets et à surveiller les défis et les priorités. Il contrôle le cheminement de l'information entre les comités ainsi que les points qui sont soumis au Comité consultatif.

3.42 Chaque sous-comité compte un réseau de groupes de travail qui permet aux gestionnaires hiérarchiques, aux représentants des régions et aux agents négociateurs d'apporter leur concours. Les sous-comités donnent des conseils stratégiques sur la mise en œuvre de la *LMFP*, tandis que les groupes de travail sont chargés de fournir des choix pour la mise en application des politiques et d'indiquer de manière détaillée ce que doivent contenir les outils de mise en pratique, les directives et les orientations nécessaires pour assurer la mise en œuvre de la *LMFP* dans les ministères. L'approbation finale d'une

Planification des ressources humaines

La planification des ressources humaines est maintenant considérée comme essentielle pour que l'on puisse profiter de tous les assouplissements offerts par la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Le Conseil du Trésor (en tant qu'employeur) est responsable, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de déterminer les besoins actuels et futurs de la fonction publique et d'établir les normes de qualification de base des postes. La nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* permet aux administrateurs généraux de doter des postes en fonction des qualifications essentielles tout en tenant compte des besoins actuels et futurs de l'organisation. Dans ce contexte, la capacité d'établir une approche plus systématique de la planification des ressources humaines devient une priorité.

Un groupe de travail interministériel sur la planification des ressources humaines a été créé en octobre 2003. Son mandat est double : établir un modèle de planification générique que les ministères et organismes pourront adapter à leurs besoins et préparer un document de travail décrivant l'état actuel de la planification des ressources humaines dans la fonction publique, les améliorations requises et les mesures à prendre pour mettre à niveau la capacité de planification dans toute la fonction publique. Le groupe de travail a fait des progrès importants sur ces deux fronts.

Après avoir mené des consultations et effectué des recherches poussées, le groupe de travail a mis au point un certain nombre d'outils de planification, dont un calendrier de planification et une liste de contrôles, une trousse d'outils et un guide. Ces outils visent à appuyer la planification intégrée des ressources humaines et les pratiques de planification opérationnelle dans les ministères et organismes. En avril 2004, le groupe de travail a également publié un document de travail accompagné de plusieurs recommandations pour aider à améliorer les pratiques de planification et la capacité de planification dans toute la fonction publique. Le groupe de travail devait diffuser officiellement les outils de planification aux ministères et organismes en décembre 2004, et travailler à rétablir la capacité de planification et à mettre sur pied un meilleur processus au cours des trois à cinq prochaines années.

En plus du groupe de travail, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada a établi récemment une équipe de planification et un centre d'excellence pour aider les ministères et organismes à mettre à niveau leur capacité de planification des ressources humaines.

politique revient à l'organisation qui en a la responsabilité. Par exemple, toutes les politiques et les questions sur la dotation doivent être approuvées par la Commission de la fonction publique, tandis que les politiques et les questions sur les relations de travail relèvent du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ces mesures sont importantes car elles renforcent l'obligation de rendre compte que doivent assumer les responsables des politiques.

3.43 Comme ils l'ont déclaré lors des audiences parlementaires sur la *Loi* et par la suite, les syndicats ont exprimé beaucoup d'inquiétudes au sujet de ce qu'ils considèrent être des lacunes de la loi. Malgré cela, certains syndicats ont détaché des membres de leur personnel pour travailler au sein de l'équipe de gestion des projets du gouvernement tandis que d'autres ont participé à des groupes de travail et à des sous-comités. Des fonctionnaires de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et de la Commission de la fonction publique ont mentionné les relations de travail positives et l'apport utile des syndicats au processus.

3.44 Les dirigeants du Secrétariat du Conseil du Trésor, de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, de la Commission de la fonction publique et de l'École de la fonction publique du Canada se réunissent de manière informelle mais régulière pour discuter de la mise en œuvre de la *LMFP*, des autres initiatives de changement et des besoins d'appui supplémentaires. L'exemple d'une telle collaboration au sommet incite leur personnel respectif à travailler ensemble dans le but d'atteindre leur but commun, soit moderniser la gestion des ressources humaines.

3.45 La structure du Comité consultatif, avec ses sous-comités et ses groupes de travail, la participation d'un nombre suffisamment grand d'intervenants et les rencontres des administrateurs généraux des organismes centraux ont permis d'instaurer un climat de collaboration pour la gestion des activités de mise en œuvre. Il est clair que le ton donné au sommet est adéquat, de même que l'appui consenti aux niveaux supérieurs de gestion et au sein des organismes centraux.

Des pratiques cohérentes de gestion de projet ont été instaurées

3.46 Pour mettre en œuvre un nouveau régime de gestion des ressources humaines, le gouvernement doit utiliser de saines pratiques de gestion de projet. De telles pratiques sont essentielles pour assurer l'intégration des nombreux projets et activités axés sur la réalisation de la réforme, qu'il s'agisse de changements législatifs ou non législatifs.

3.47 Nous avons constaté que les éléments fondamentaux d'une bonne gestion des projets existaient ou étaient en train d'être mis en œuvre. Ces éléments comprennent l'évaluation des secteurs de risque, les plans d'action assortis des calendriers d'activités précisant les échéances et les mesures du rendement.

3.48 Plusieurs comités participent à la gestion des projets. Par exemple, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, qui est responsable de la mise en œuvre de la *Loi sur la modernisation*

de la fonction publique, a établi un comité de gestion de projets. Ce comité supervise l'approche adoptée pour la gestion des projets dans tous les organismes centraux participant à la mise en application des éléments de la nouvelle loi ou appuyant d'autres initiatives. Un comité interministériel de gestion de projets a établi un plan générique de gestion des projets pour aider les ministères à mettre en application la *Loi*.

3.49 Nous avons constaté qu'il existe des mécanismes permettant d'intégrer les priorités et les plans des projets de mise en œuvre de tous les organismes chargés de la gestion des ressources humaines et qu'il y a affectation des ressources en fonction des priorités.

La gestion des initiatives non législatives s'est améliorée

3.50 Plusieurs initiatives non législatives sont en cours depuis 2000. Au cours de la période allant de l'automne 2002 jusqu'au mois de février 2003, nous avons effectué des travaux de vérification préliminaires de ces initiatives — et nous avions jugé leur gestion préoccupante. Nous nous sommes inquiétés notamment de l'absence de priorités explicites, de buts mesurables, d'indications sur le rendement et d'indications sur les résultats exigés pour chacun des projets. Souvent, on ne précisait pas qui devait rendre compte des projets, quels en étaient les coûts; en outre il y avait absence de calendriers des travaux et d'échéanciers. Nous avons fait part de nos préoccupations aux organismes centraux en mai 2003 et ils ont, dans une large mesure, comblé les lacunes signalées.

3.51 Nous avons constaté que des plans de travail ont été établis pour la gestion de nombreux projets de réforme non législatifs. Les plans de travail contiennent de l'information que ne présentait pas au départ chaque projet de réforme, notamment le rendement et les résultats attendus, les responsables du projet, les principales échéances et les dates d'achèvement prévues, de même que les ressources humaines et financières nécessaires pour mener à bien les projets.

3.52 En outre, lors de l'élaboration des plans de travail des projets non législatifs, nous avons constaté qu'il y avait eu établissement de priorités et établissement de liens avec des projets prévus par une loi. Par exemple, l'élaboration d'un cadre de planification de la rémunération est une initiative non législative qui a une incidence sur plusieurs éléments des projets prévus par une loi. En effet, la nouvelle *LMFP* établit des exigences en matière de recherche sur la rémunération, de relations de travail et d'établissement des taux de rémunération à la nomination. Des liens ont également été établis entre des projets de réforme non législatifs : par exemple, la réforme de la classification a un effet sur des réformes dans des domaines comme les relations de travail, la rémunération, l'équité en matière d'emploi et la parité salariale.

3.53 Ensemble, ces pratiques améliorées de gestion de projet favorisent cohérence et relations complémentaires entre les nombreux projets législatifs et autres en cours, visant à moderniser la gestion des ressources humaines. Les projets ne sont pas réalisés isolément les uns des autres.

Le suivi des coûts est essentiel

3.54 Le gouvernement a prévu des fonds supplémentaires de 238 millions de dollars pour la mise en œuvre de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. Au moment où nous avons effectué notre vérification de suivi, environ 38 millions de dollars avaient été consacrés aux travaux préliminaires et à la gestion des projets. Il restait 200 millions de dollars à gérer au moyen d'un cadre d'investissement stratégique. Le cadre prévoit que les fonds seront attribués aux ministères en fonction des demandes justifiées qu'ils présenteront au Conseil du Trésor.

3.55 Ce processus est un premier pas dans la bonne direction au chapitre du contrôle des dépenses et de l'affectation des fonds. Cependant, nous avons remarqué que certains intervenants se demandaient s'il y aurait suffisamment de fonds. Les 238 millions de dollars prévus ne couvriront pas le coût total de la mise en œuvre d'une réforme qui entraînera probablement des changements culturels, organisationnels et administratifs profonds dans la gestion des ressources humaines. Les fonctionnaires nous ont indiqué que l'on s'attend à ce que les ministères financent certains des coûts de la modernisation en réaffectant des fonds à l'interne. Cependant, puisque le gouvernement veut dégager plus de 12 milliards de dollars sur quatre ans pour faire face à ses engagements en matière de soins de santé et respecter ses autres priorités, il pourrait s'avérer difficile de trouver à l'interne des fonds pour financer les changements dans la gestion des ressources humaines.

3.56 Par le passé, nous avions constaté que l'on avait du mal à recenser les sommes totales dépensées dans l'ensemble du gouvernement pour diverses initiatives, exception faite des fonds affectés expressément à celles-ci. Tous les coûts de la modernisation de la gestion des ressources humaines — les coûts des réformes législatives et autres —doivent être déterminés selon les principes d'une saine gestion financière et en fonction du Cadre de responsabilisation et de gestion du gouvernement. Le coût total comprendra les coûts « périphériques » que les ministères devront engager dans des domaines comme la formation, les technologies de l'information, les systèmes de gestion des conflits et les changements de culture organisationnelle.

3.57 Nous avons constaté que le gouvernement n'avait ni recensé ni contrôlé les coûts complets de deux initiatives relativement récentes, soit la mise en vigueur d'une norme générale de classification et la réduction des effectifs. Nous recommandons fortement au gouvernement de suivre de près ses dépenses pour la réforme de la gestion des ressources humaines. Il pourra ainsi évaluer le caractère adéquat du financement prévu actuellement pour la mise en œuvre de la *LMFP* et déterminer les besoins financiers à plus long terme pour mener à bien les réformes.

Les nouveaux organismes de règlement des conflits ont des défis à relever

3.58 Un nouvel organisme, le Tribunal de la dotation de la fonction publique, sera chargé de régler les plaintes sur la dotation. Au moment de rédiger ce rapport, le président du Tribunal n'avait toujours pas été nommé, même si le poste a été annoncé en octobre 2004. On nous a dit que la

nomination pourrait avoir lieu d'ici janvier 2005. Après la nomination du président du Tribunal, il faudra établir une structure organisationnelle et embaucher du personnel, élaborer des règlements et des procédures et les communiquer aux gestionnaires, aux employés et aux syndicats.

3.59 Initialement, on prévoyait qu'il faudrait 18 mois pour rendre le Tribunal opérationnel. Si le nouveau président du Tribunal est nommé en janvier 2005, selon les plans actuels, l'organisation aura 11 mois pour devenir opérationnelle.

3.60 Même si certains travaux ont déjà été effectués pour établir la structure organisationnelle du Tribunal, nous pensons que le délai est serré et que tout retard dans la nomination de son président pourrait obliger à repousser la date d'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

3.61 La *Loi* crée aussi la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP) qui aura pour mission de régler les conflits; essentiellement, le nouvel organisme a un mandat élargi et plus de responsabilités que l'ancienne commission, qui portait le même nom. Cette partie de la *Loi* doit entrer en vigueur le 1er avril 2005.

3.62 La majeure partie du travail requis pour que la Commission des relations de travail puisse exécuter son nouveau mandat a été réalisée (par exemple, les consultations, la rédaction de règlements, l'établissement d'une nouvelle structure de gouvernance, la préparation des nouvelles commissions d'intérêt public). Mais il reste encore beaucoup à faire à certains égards. Les nouvelles responsabilités de la Commission comportent un élément clé : une fonction de recherche et d'analyse sur la rémunération qui procurera aux deux parties aux négociations collectives de l'information pour les aider à s'entendre sur la rémunération. Cette fonction n'est toujours pas passée de l'étape de la conception à l'étape opérationnelle. L'obtention du financement nécessaire à sa mise en œuvre a tardé, de même que la création d'une commission consultative chargée de conseiller le président sur les services de recherche et d'analyse sur la rémunération. De même, la CRTFP sera tenue d'élargir considérablement ses services de médiation et il lui faudra également des fonds supplémentaires pour y arriver. Le financement a été approuvé par le Conseil du Trésor en octobre 2004 et la Commission sur les relations de travail est à prendre les mesures nécessaires pour établir ou améliorer ces services.

3.63 Même si la Commission des relations de travail dans la fonction publique, puisqu'elle est un organisme quasi-judiciaire indépendant, n'a pas participé à la gestion globale de la mise en œuvre de la *Loi*, nous avons pris note qu'elle avait mis en place ses propres cadres de planification, de gestion de projet et de contrôle, ainsi que ses propres mécanismes de consultation, tant de l'employeur que des agents négociateurs, pour être en mesure de respecter les exigences de la nouvelle *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

Conditions préalables au succès

3.64 À notre avis, le gouvernement a établi de bonnes bases pour la gestion des éléments législatifs et non législatifs de la réforme de la gestion des ressources humaines. Cela représente un changement majeur par rapport à la gestion de deux autres initiatives semblables — FP 2000 et La Relève. Même si le gouvernement a réalisé beaucoup de progrès au cours d'une période relativement courte, nous avons quelques inquiétudes. Nous pensons que le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires pour éliminer ces inquiétudes s'il veut maintenir l'impulsion des réformes en cours et en assurer la mise en œuvre efficace au cours des prochaines années.

La gestion des ressources humaines est partagée

3.65 Même si la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique* regroupe les rôles du Conseil du Trésor en tant qu'employeur, les décisions organisationnelles prises après l'adoption de la *Loi* ont réparti les fonctions de gestion des ressources humaines entre plusieurs intervenants. Comme nous l'avons mentionné, le gouvernement a annoncé, en décembre 2003, la création de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, organisation distincte qui relève du président du Conseil privé de la Reine. En juillet 2004, il y a eu modification des liens hiérarchiques de la nouvelle Agence. Elle relève désormais du président du Conseil du Trésor.

3.66 Dans sa décision annoncée en décembre 2003, le gouvernement faisait état de la possibilité de transférer la négociation collective à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada après avoir consulté les syndicats et terminé la série de négociations en cours. Il n'y a pas eu d'autres annonces à ce sujet; les relations de travail et la négociation collective demeurent la responsabilité du Secrétariat du Conseil du Trésor. Il en va de même pour la planification de la rémunération, les politiques en matière de retraite et d'avantages sociaux, et leur administration.

3.67 Alors que la création d'une nouvelle agence axée sur la gestion des ressources humaines, sous la direction d'un président, au niveau de sous-ministre, indique un intérêt plus grand pour la gestion des ressources humaines — les ressources les plus importantes et parmi les plus coûteuses du gouvernement — le partage des rôles et des responsabilités sans mécanismes de coordination compensatoires suscite pour nous certaines préoccupations.

3.68 Dans le chapitre 6 de notre rapport *Le Point* de 2003, chapitre intitulé « La réforme de la classification et de l'évaluation des emplois dans la fonction publique fédérale », nous avons mentionné que la responsabilité de trois principales fonctions connexes — la classification, la rémunération et les relations de travail — était partagée entre trois divisions du Secrétariat du Conseil du Trésor qui travaillaient séparément. Comme la classification d'un poste influe directement sur le salaire, la gestion de ces trois fonctions est habituellement intégrée, particulièrement lorsqu'on envisage de modifier un plan de classification. Dans les séries de négociations visant à établir de nouveaux plans de classification, on déploie souvent beaucoup d'efforts pour tenter de réduire le coût des réformes. En mai 2003, nous avons indiqué que la séparation de ces trois fonctions nuisait aux efforts du Secrétariat pour

réformer le système de classification. À l'époque, le Secrétariat avait reconnu que le regroupement des services de rémunération, des relations de travail, de classification et de parité salariale en une seule entité permettrait de mieux partager l'information et de mettre en place une approche plus intégrée de ces fonctions.

3.69 On nous a dit que les consultations étaient fréquentes entre les personnes responsables de la négociation collective au Secrétariat et les membres du service chargé de la classification à l'Agence, mais nous n'avons relevé aucun mécanisme structuré permettant d'harmoniser la réforme de la classification avec la négociation collective. Comme des problèmes se posaient déjà alors que les divisions travaillaient séparément au sein d'une même organisation, la répartition entre deux organisations distinctes de fonctions qui sont normalement intégrées est susceptible de causer des difficultés plus grandes encore. À notre avis, il faudra mettre en place des mécanismes clairs et cohérents pour intégrer et coordonner les activités du Secrétariat et de l'Agence afin de compenser le partage des responsabilités au chapitre des ressources humaines.

3.70 L'Agence demeure responsable de l'élaboration des politiques d'apprentissage et de formation et de l'établissement des programmes de perfectionnement professionnels, tandis que l'École de la fonction publique du Canada est le principal organe dispensateur de services de formation et d'apprentissage. La coordination des activités de ces deux organismes sera essentielle pour que l'orientation stratégique désirée se concrétise.

3.71 Le Conseil du Trésor accroît l'importance qu'il accorde à la gestion financière et il est à mettre en œuvre le Cadre de gestion et de responsabilisation. Ce cadre comprend un volet clé qui touche les ressources humaines. Les questions relatives à la gestion des ressources humaines deviennent donc plus complexes puisqu'il faut coordonner, gérer et attribuer des responsabilités à l'égard de programmes et d'activités qui sont réparties entre différentes organisations.

3.72 Le projet de loi présenté au Parlement en octobre 2004 permettrait au Conseil du Trésor de déléguer au président de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada n'importe quel pouvoir sur la gestion des ressources humaines. Le projet de loi propose aussi que le président du Conseil du Trésor joue un rôle de coordination. À notre avis, les relations entre l'Agence et le Secrétariat (en tant que gestionnaire général du Conseil du Trésor) doivent être clarifiées et communiquées. Les fonctionnaires avec lesquels nous nous sommes entretenus n'étaient pas très bien informés des changements apportés aux rôles du Secrétariat et de l'Agence. Ils ne savaient trop à qui s'adresser pour obtenir des conseils sur les diverses questions liées aux ressources humaines ou comment étaient précisément gérés les processus décisionnels. À moins que nous n'obtenions d'autres explications sur la façon dont il y aura intégration de la gestion et de la coordination des questions relatives aux ressources humaines, nous ne pourrons écarter les préoccupations que nous avons déjà exprimées au sujet de la fragmentation des rôles et des responsabilités.

3.73 **Recommandation.** En ce qui concerne le rôle relatif aux ressources humaines confié au Conseil du Trésor en tant qu'employeur, le Secrétariat du Conseil du Trésor et l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada devraient indiquer clairement comment se réaliseront concrètement la coordination, l'intégration et la gestion des fonctions et initiatives qui touchent les ressources humaines.

Réponse du Secrétariat et de l'Agence. Comme l'indiquent la pièce 3.3 et certains paragraphes du présent chapitre, une structure formelle de gouvernance a été mise en place pour assurer une intégration horizontale des plans et des priorités, déterminer les ressources ministérielles affectées aux projets, et suivre les enjeux et les priorités. En plus du mécanisme formel, la coordination, l'intégration et la gestion se font sur une base informelle et des relations de travail étroites existent entre les deux organisations. Les responsables de ces deux organisations et la présidente de la Commission de la fonction publique se réunissent régulièrement pour discuter de la mise en application de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, d'autres initiatives de changement et des domaines dans lesquels ils ont besoin de se soutenir mutuellement. De même, au niveau du travail, les secteurs des organisations participant à la gestion des ressources humaines et touchés par celle-ci se consultent fréquemment, par exemple les organisations touchées par la classification et les négociations collectives. Comme les deux organisations relèvent du président du Conseil du Trésor et font partie du portefeuille du Conseil du Trésor, c'est le secrétaire du Conseil du Trésor qui est responsable de fournir des conseils sur l'élaboration d'une politique cohérente et sur la gestion de son portefeuille.

3.74 Selon la nouvelle *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Conseil du Trésor doit faire rapport tous les ans au Parlement de la façon dont le Conseil et les sous-ministres s'acquittent de leurs responsabilités en matière de gestion des ressources humaines. Par le passé, nous avions demandé la présentation de rapports plus complets sur la gestion des ressources humaines.

3.75 Cependant, avec la répartition de ces responsabilités de gestion entre deux organismes (le Secrétariat du Conseil du Trésor et l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada), il devient impératif pour ces deux organismes d'établir des mécanismes qui leur permettront de produire un rapport intégré. De plus, la Commission de la fonction publique devra rendre compte de l'état du système de dotation.

3.76 Les fonctionnaires des ministères se sont montrés inquiets devant l'éventualité d'avoir à présenter à de multiples organismes, à des dates qui diffèrent, plusieurs rapports dans lesquels ils devront communiquer de l'information similaire mais non identique. Des travaux préliminaires ont été effectués pour produire de l'information intégrée par l'intermédiaire du Cadre de responsabilisation et de gestion, mais il faut faire davantage.

3.77 Nous jugeons aussi qu'il faut dès maintenant établir des mesures de rendement significatives et recueillir des données de référence pour que le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique puissent indiquer si le nouveau régime de gestion des ressources humaines répond aux attentes.

C'est là une étape essentielle, surtout qu'un examen législatif est prévu dans cinq ans.

3.78 L'élaboration d'un cadre de mesure et de communication du rendement a démarré mais n'est pas encore terminée. Il faut aussi établir un mécanisme de préparation de rapports intégrés tout en évitant que cela ne constitue un fardeau indu pour les ministères.

3.79 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor et l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada devraient produire régulièrement des rapports intégrés mesurant l'avancement des réformes de la gestion des ressources humaines à l'aide de mesures de rendement établies, rapports qui devraient aussi décrire les réalisations intermédiaires et les coûts réels de la mise en œuvre. La Commission de la fonction publique devrait aussi établir des mesures de rendement et rendre compte régulièrement des progrès réalisés dans la mise en place du nouveau régime de dotation.

Réponse du Secrétariat et de l'Agence. Nous sommes d'accord avec la recommandation et le développement d'un cadre de mesure du rendement et de production de rapports est déjà en bonne voie pour la composante liée aux personnes du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) global du gouvernement. Le 26 octobre 2004, le Comité des sous-ministres chargé de la gestion des ressources humaines a donné son appui à la composante liée aux personnes du CRG. Cette composante décrit les résultats d'une saine gestion des personnes en ce qui a trait au milieu de travail et à l'effectif. L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada se concentre maintenant sur l'élaboration d'indicateurs, de mesures et de sources de données qui lui permettront d'évaluer les progrès relativement aux résultats visés.

Réponse de la Commission de la fonction publique. La Commission de la fonction publique appuie la recommandation visant l'établissement de mesures de rendement et la production régulière de rapports sur les progrès réalisés en ce qui concerne la mise en œuvre du nouveau régime de dotation. Cela se fera au moyen du Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation de la Commission de la fonction publique. Ce document précisera les exigences, les indicateurs et les mesures qui permettront d'évaluer le rendement ministériel relativement à la mise en œuvre du nouveau régime.

Communications et apprentissage

3.80 Le gouvernement a reconnu que des communications efficaces étaient essentielles au succès de la mise en œuvre de ces réformes. À l'automne de 2003, plusieurs activités de communication ont coïncidé avec l'adoption de la nouvelle loi sur la gestion des ressources humaines. Même si, depuis, les efforts ont porté essentiellement sur l'élaboration des politiques et d'aspects connexes, diverses mesures ont été prises pour informer les cadres supérieurs et les ministères des changements à venir. Par exemple, la Commission de la fonction publique a dirigé des consultations en juin 2004 auprès des gestionnaires hiérarchiques et des professionnels des ressources humaines sur

des questions touchant la mise en œuvre de la version révisée de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. En septembre 2004, la Commission a ensuite organisé une conférence réunissant plus de 300 gestionnaires hiérarchiques et professionnels des ressources humaines de toutes les régions du pays pour présenter diverses questions de mise en œuvre de la *LEFP*. Une conférence complémentaire était prévue en novembre 2004. L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada a publié en juillet une trousse d'information sur tous les aspects de la *LMFP* et a diffusé une mise à jour en octobre. Ces documents décrivent les exigences en vertu des nouvelles lois (*LEFP* et *LRTFP*) ainsi que les assouplissements qui donnent la possibilité de faire les choses autrement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a prévu des réunions sur les changements découlant de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* à la fin de 2004.

3.81 Même si les cadres supérieurs reçoivent de l'information, nous craignons qu'il n'y ait peut-être pas diffusion d'une information plus détaillée aux niveaux inférieurs des ministères, et particulièrement dans les régions. À notre avis, pour assurer la mise en œuvre efficace des réformes, il faut que le personnel à tous les échelons des ministères soit bien informé à leur sujet. Au moment où nous terminions notre examen, l'Agence commençait à travailler à l'élaboration d'une stratégie pour mobiliser le personnel, le tout débutant au niveau du sous-ministre adjoint. Nous pensons qu'il faut faire bien davantage pour communiquer aux gestionnaires hiérarchiques, aux professionnels des ressources humaines, aux syndicats et aux employés l'information nécessaire au succès de la mise en œuvre de la *LMFP*. L'Agence a indiqué qu'elle intensifierait ses communications à l'automne de 2004.

3.82 Nous avons constaté que l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada a déterminé, grâce au travail des divers comités, que la formation était un secteur à risque élevé, qui devait être gérée minutieusement à tous les niveaux. L'Agence, en collaboration avec l'École de la fonction publique du Canada, est en train de définir l'apprentissage à fournir et de cerner les connaissances à acquérir afin d'élaborer le contenu de programmes de formation appropriés et efficaces. Une stratégie d'apprentissage a été établie et la nouvelle École de la fonction publique du Canada mettra au point la formation à offrir. Cette dernière étape n'était pas suffisamment avancée pour nous permettre de faire des commentaires sur son caractère adéquat, mais nous sommes convaincus qu'une grande partie du succès des réformes dépendra de l'étendue de la formation et des communications.

Obligation de doter les ministères des capacités requises

3.83 Si le gouvernement veut réussir à moderniser ses systèmes de gestion des ressources humaines, les ministères doivent avoir la capacité de mettre en œuvre les réformes prévues. C'est une préoccupation importante partagée par tous les intervenants. Les compressions effectuées dans les années 1990 dans des secteurs comme la planification des ressources humaines ont laissé des vides; ces secteurs sont désormais des secteurs essentiels à la réalisation des nouvelles initiatives. Les données démographiques sur la collectivité des

ressources humaines indiquent qu'environ 47 p. 100 de ces professionnels seront admissibles à la retraite en 2008, contre 35 p. 100 pour le reste de la fonction publique. Dans un rapport récent, la Commission de la fonction publique faisait état d'une pénurie possible de personnes possédant les connaissances nécessaires pour gérer les ressources humaines dans les ministères.

3.84 Les rôles des professionnels des ressources humaines et des gestionnaires hiérarchiques changent. Les professionnels des ressources humaines devront assumer un rôle plus stratégique qu'opérationnel, comme nous l'avons indiqué dans le chapitre 3 de notre rapport de 2001, chapitre intitulé « Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques ». Les gestionnaires hiérarchiques auront plus de responsabilités à assumer et de comptes à rendre au chapitre des ressources humaines. Ce seront là des changements de taille pour de nombreux intervenants et gestionnaires du secteur des ressources humaines.

3.85 La pénurie de personnes possédant les compétences nécessaires pourrait nuire aux efforts déployés par le gouvernement pour traduire les dispositions de la *LMFP* en réformes concrètes. Nous signalons les préoccupations exprimées par tous les intervenants, à savoir que l'absence de capacité pourrait amener les ministères à se replier sur leurs anciens systèmes, ce qui ferait obstacle à la modernisation de la gestion des ressources humaines.

3.86 Parmi les nombreux projets de mise en œuvre que nous avons relevés, l'un est consacré à l'élaboration de critères devant servir à évaluer la mesure dans laquelle une organisation est prête à exercer certaines activités de gestion des ressources humaines. Les critères doivent être peaufinés, même si le travail effectué jusqu'à maintenant est une première étape valable des travaux visant à produire des moyens d'évaluer la capacité de mise en œuvre de telles réformes.

Le gouvernement doit poursuivre sur sa lancée

3.87 Les priorités du gouvernement évoluent continuellement. La réforme de la gestion des ressources humaines n'est qu'une priorité parmi tant d'autres avec laquelle cette initiative est en concurrence. Il est essentiel que le gouvernement poursuive sur sa lancée et voie à ce que la modernisation de la gestion des ressources humaines demeure prioritaire et reste un élément important du programme plus vaste du gouvernement. Seule la poursuite des efforts permettra d'instituer des réformes et de les intégrer au fonctionnement du gouvernement.

3.88 Mais cette initiative exigera un changement de culture organisationelle profond qui posera un défi de taille, un défi exigeant une attention soutenue pendant plus de cinq ans. Par le passé, le gouvernement a réussi avec plus ou moins de succès à maintenir de l'intérêt pour ses projets à long terme et à les garder en tête de liste de ses priorités. Il faut savoir aussi que de nombreuses initiatives de changement ont été lancées en même temps et que le gouvernement songe à des réaffectations importantes de ses ressources budgétaires.

3.89 Des fonctionnaires nous ont indiqué que le Comité consultatif continuera d'exister après l'entrée en vigueur de la loi. Cependant, on ne sait trop quelle autre structure de comité ou quels autres mécanismes, le cas échéant, pourraient être nécessaires ou quelles mesures correctives s'avéreront nécessaires au fur et à mesure de la progression de la mise en œuvre du projet de modernisation. De hauts fonctionnaires ont admis qu'il restait du travail à effectuer dans ce domaine.

Conclusion

3.90 Nous avons décrit les nombreuses étapes positives franchies pour gérer la mise en œuvre des nouvelles lois et des initiatives non législatives visant à appuyer une réforme de la gestion des ressources humaines, travaux lancés par le gouvernement depuis notre dernier rapport sur ce sujet en 2000. L'une des étapes les plus importantes a été la mise en place de bases solides pour gérer cette entreprise complexe. Nous avons constaté qu'un leadership était exercé et qu'un but bien précis existait. À quelques exceptions près, l'approche utilisée est une approche intégrée et met l'accent sur la coopération et la coordination. Nous avons aussi noté que les comités et les groupes de travail participant à la mise en œuvre de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* et aux autres initiatives de réformes avaient cerné les principaux risques et défis que pose la réforme de la gestion des ressources humaines et avaient élaboré des stratégies pour y faire face.

3.91 Malgré ces efforts, le gouvernement devra suivre constamment les progrès et être suffisamment vigilant pour apporter tous les changements nécessaires afin que les progrès soient constants. À notre avis, le gouvernement doit poursuivre sur sa lancée afin de contrer le cynisme perçu à l'égard de cette réforme au sein de la fonction publique et veiller à ce que les réformes soient mises en œuvre avec succès.

3.92 Nous avons recommandé que des rapports d'étapes annuels soient produits. L'étude de ces rapports par un comité parlementaire serait un moyen important d'influer sur la nature, l'orientation et le rythme des changements. Le Parlement pourrait ainsi s'assurer que l'élan est maintenu et voir à ce que les changements soient réels plutôt qu'illusoires — et que les Canadiens en profitent.

À propos du suivi

Objectif

Nous avons examiné la gestion de la mise en œuvre des nouvelles lois et poursuivi notre évaluation des progrès des initiatives non législatives qui ont été mises de l'avant pour aider à moderniser la gestion des ressources humaines.

Étendue

À la suite du dépôt du chapitre 9 de notre rapport d'avril 2000, chapitre intitulé « La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités », le gouvernement a lancé plusieurs projets visant à moderniser la gestion des ressources humaines. Ces projets comprenaient le dépôt du projet de loi C-25, *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, et plusieurs initiatives non législatives.

Nous avons examiné la gestion de la mise en œuvre de la nouvelle *Loi* et l'appui fourni à cette mise en œuvre. Nous avons également mis à jour nos travaux sur la façon dont les initiatives de modernisation non législatives contribuent à l'atteinte des objectifs stratégiques énoncés à l'égard de la gestion des ressources humaines et sur la façon dont elles sont gérées, coordonnées et intégrées aux modifications législatives. Nous avons étudié, par exemple, les objectifs de ces initiatives, leur raison d'être, leur état d'avancement et leur priorité, les ressources nécessaires à leur réalisation, les calendriers des travaux, et d'autres coûts, s'il y avait lieu. Nous avons aussi examiné la capacité du gouvernement de progresser sur plusieurs fronts, de choisir ses priorités et d'affecter les ressources requises pour effectuer les changements organisationnels nécessaires.

Notre travail a consisté essentiellement à effectuer des entrevues et à examiner des documents auprès du Bureau du Conseil privé, du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la fonction publique, de l'École de la fonction publique du Canada et de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, ainsi qu'auprès de la Commission des relations de travail dans la fonction publique.

Critères

Les critères utilisés pour ce volet du suivi ont été tirés de plusieurs sources, y compris d'anciens rapports et études du Bureau du vérificateur général, notamment le chapitre 9 du Rapport d'avril 2000.

Nos critères étaient les suivants :

- Les rôles et les responsabilités des organismes centraux et des sous-ministres à l'égard de la gestion des ressources humaines sont clarifiés par la nouvelle *Loi*.
- La mise en œuvre de la nouvelle *Loi* est soutenue et gérée de façon efficace.
- Des plans et des responsabilités ont été clairement établis pour permettre la mise en place d'initiatives de modernisation n'exigeant pas de modifications législatives à l'appui du régime simplifié et rationalisé de gestion des ressources humaines.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directrice principale : Kathryn Elliott
Directeur : Claude Brunette

Robyn Roy

Pour plus d'information, veuillez joindre la Direction des communications au (613) 995-3708 ou au 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Extrait de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*

Sommaire

La partie 1 édicte une nouvelle *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Celle-ci institue un régime de relations de travail fondé sur une collaboration et une consultation accrues entre l'employeur et les agents négociateurs, notamment par la création obligatoire de comités consultatifs patronaux-syndicaux, l'encouragement de l'amélioration conjointe du milieu de travail et de la conciliation et la négociation d'ententes sur les services essentiels. La nouvelle loi élimine aussi certaines exclusions de postes de direction et de confiance jugées superflues et précise quelles sont les pratiques déloyales de travail. Elle prévoit la mise sur pied de services de gestion des conflits dans les ministères et des dispositions plus détaillées sur les griefs. Elle crée enfin la Commission des relations de travail dans la fonction publique chargée de la prestation de services en matière d'arbitrage, de médiation et d'analyse et de recherche en matière de rémunération.

La partie 2 modifie la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les modifications visent à confier directement aux administrateurs généraux certaines responsabilités en matière de gestion des ressources humaines, sous réserve des lignes directrices et directives du Conseil du Trésor. Leurs responsabilités comporteront notamment la détermination des besoins de formation et de perfectionnement, l'octroi des primes et la fixation des normes de discipline. Les modifications prévoient en outre le dépôt au Parlement par le président du Conseil du Trésor d'un rapport annuel sur l'application des dispositions de la loi portant sur la gestion des ressources humaines.

La section 1 de la partie 3 édicte une nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Celle-ci modernise le régime de dotation dans la fonction publique, tout en conservant les valeurs de base de celle-ci (mérite, excellence, impartialité politique, représentativité et capacité de servir la population avec intégrité dans la langue officielle de son choix). Elle donne un nouveau sens au principe du mérite et prévoit un nouveau régime de recours en dotation dont le Tribunal de la dotation de la fonction publique est l'un des principaux éléments. La Commission de la fonction publique continuera de mener des enquêtes et des vérifications relativement aux questions qui relèvent de sa compétence. La loi prévoit enfin, en plus du dépôt d'un rapport annuel par la Commission de la fonction publique, le dépôt au Parlement par le président du Conseil du Trésor d'un rapport annuel sur l'exercice par le Conseil du Trésor des attributions que lui confère la loi.

La section 2 de la partie 3 modifie la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Les modifications établissent des mesures transitoires qui faciliteront l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Elles créent une Commission de la fonction publique dont le mandat est d'appliquer la loi existante et d'instituer le régime réglementaire et administratif nécessaire à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. De plus, elles créent le Tribunal de la dotation de la fonction publique en vue de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Elles établissent enfin un nouveau régime relativement aux activités politiques des fonctionnaires afin de concilier le droit de ceux-ci de participer à ces activités tout en maintenant le principe d'impartialité politique au sein de la fonction publique.

La partie 4 modifie la *Loi sur le Centre canadien de gestion*, qui devient la *Loi sur l'École de la fonction publique du Canada*. L'École devient responsable des activités d'apprentissage et de perfectionnement des fonctionnaires.

Chapitre

4

La reddition de comptes des fondations

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Questions de comptabilité 5

Objet du suivi 7

Observations et recommandations 8

Information communiquée au Parlement et au public 8

Les dispositions relatives aux plans généraux et aux rapports annuels se sont améliorées 8

L'information sur le rendement peut être améliorée 9

Information communiquée par les ministères parrains 10

L'information communiquée au Parlement est insuffisante 10

Les résultats ne sont pas communiqués adéquatement 11

L'information communiquée sur les résultats des fondations et des ministères parrains doit être intégrée 11

Vérification externe et évaluation 12

Désaccord sur la vérification de gestion 12

Il doit y avoir des normes d'évaluation 15

Progrès réalisés par les ministères parrains et les fondations en matière d'évaluation 15

Des vérifications de conformité sont prévues mais peu sont effectuées 16

Les fondations présentent de l'information sur la vérification de leurs états financiers 16

Surveillance ministérielle 16

Des mécanismes permettant d'apporter des ajustements s'imposent 16

Nouvelles dispositions en cas de situations extrêmes 17

De bonnes pratiques de suivi stratégique 17

Rôle des organismes centraux 18

Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit indiquer clairement quelles sont les politiques qui s'appliquent aux fondations 18

Nos préoccupations au sujet de l'évaluation sont encore d'actualité 21

Cadre de reddition de comptes 21

Conclusion 21

À propos du suivi 25

Annexes

A. Plan budgétaire de 2003 — Engagements touchant la reddition de comptes des fondations 27

B. Description des fondations examinées au cours de la présente vérification 29

C. Cadre de reddition de comptes des fondations proposé par notre bureau 31

D. Progrès réalisés à l'égard des recommandations 32

La reddition de comptes des fondations

Points saillants

4.1 Malgré certaines améliorations apportées au cadre de reddition de comptes des fondations au Parlement, dans l'ensemble, les progrès sont insatisfaisants. Le régime de vérification externe et la surveillance ministérielle, deux des trois aspects sur lesquels a porté notre vérification, comportent toujours des lacunes importantes. Les fondations ne sont pas soumises à des vérifications de gestion dont les résultats doivent être communiqués au Parlement. Par ailleurs, les mécanismes de surveillance ministérielle ne permettent pas au gouvernement d'apporter des ajustements aux fondations lorsque la situation a beaucoup évolué.

4.2 Des améliorations ont été apportées à l'information communiquée au Parlement et au public, le troisième aspect sur lequel a porté notre vérification. Le gouvernement s'est engagé à améliorer la qualité de l'information communiquée dans les plans généraux, les sommaires de plans généraux et les rapports annuels des fondations, ainsi que dans les documents budgétaires des ministères parrains. Cependant, l'information sur le rendement demeure insuffisante pour l'examen parlementaire et doit être améliorée.

4.3 Le régime de gouvernance des fondations comporte certaines incohérences. L'indépendance des fondations pose toujours des risques pour ce qui est de l'information communiquée et de la surveillance ministérielle. Par ailleurs, l'application de la Politique sur les paiements de transfert et de la Politique sur les différents modes de prestation de services n'est pas claire en ce qui a trait aux fondations.

Contexte et autres observations

4.4 En 1997, le gouvernement a adopté une nouvelle approche pour atteindre les objectifs de sa politique, en transférant des fonds publics à des fondations, qui sont des « organisations à but non lucratif » considérées comme indépendantes du gouvernement. Parmi les fondations qui sont comprises dans notre échantillon, trois ont été établies expressément par une loi tandis que les autres l'ont été en vertu de dispositions existantes comme la *Loi sur les corporations canadiennes*. Au 31 mars 2004, des subventions totalisant plus de neuf milliards de dollars avaient été versées aux fondations.

4.5 Dans ses Observations sur les états financiers sommaires du gouvernement, qui sont présentées dans les *Comptes publics du Canada*, la vérificatrice générale a exprimé des préoccupations au sujet de la gouvernance des fondations, de la reddition de comptes et de la

comptabilisation des paiements de transfert du gouvernement aux fondations. Il s'agit de paiements versés plusieurs années avant que ces fonds soient nécessaires. Nos vérifications de gestion de 1999 et 2002 ont révélé que la reddition de comptes au Parlement était indûment mise en péril — le gouvernement n'avait pas respecté les exigences essentielles de la reddition de comptes au Parlement, consistant à faire une présentation crédible des résultats, à exercer une surveillance ministérielle efficace et à prévoir des dispositions suffisantes en matière de vérification externe.

4.6 Dans le *Plan budgétaire de 2003*, le gouvernement a annoncé des améliorations au régime de reddition de comptes des fondations, engagements qu'il a réitérés dans le *Plan budgétaire de 2004*. Au cours de la présente vérification de suivi, nous avons examiné les progrès réalisés.

4.7 Dans le présent chapitre, nous n'exprimons aucune opinion sur le bien-fondé des fondations comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique du gouvernement. Nos constatations ne devraient nullement être interprétées comme une critique des personnes chargées d'administrer les fondations.

Réaction du gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a répondu au nom du gouvernement. Il n'est pas d'accord avec la conclusion à laquelle nous arrivons à savoir que, dans l'ensemble, les progrès réalisés sont insatisfaisants, ni avec notre recommandation voulant que, sauf quelques exceptions, le Bureau du vérificateur général du Canada soit désigné à titre de vérificateur externe des fondations. Le gouvernement reconnaît que de nouvelles améliorations s'imposent dans un certain nombre de domaines et se montre disposé à explorer les points de divergence, pour tenter de trouver des solutions qui sauraient à la fois respecter l'indépendance des fondations et répondre aux objectifs de sa politique générale.

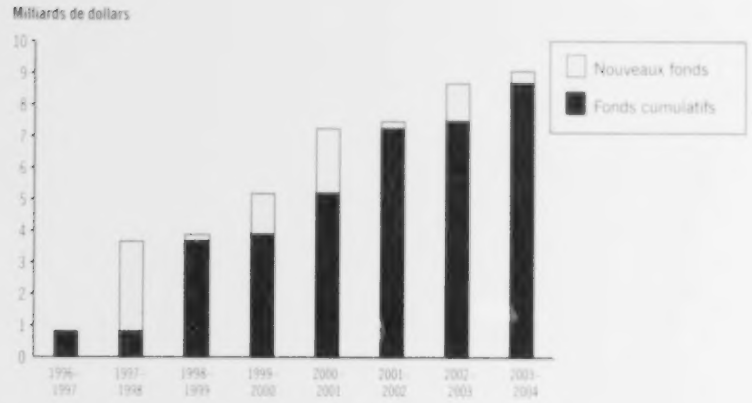
Introduction

4.8 Dans le *Plan budgétaire de 2003* (voir l'annexe A), le gouvernement parle des fondations comme d'une nouvelle approche pour répondre aux besoins des Canadiens :

> Le financement de ces dernières se fait par dotation initiale, et leur conseil d'administration indépendant est composé d'administrateurs possédant une expérience et des connaissances étendues. [...] Cela explique l'importance des fondations pour mettre en œuvre des politiques...

4.9 De 1996-1997 à 2003-2004, le gouvernement a transféré plus de 9 milliards de dollars aux fondations — 1,2 milliard de dollars en 2002-2003 seulement et 400 millions de dollars en 2003-2004 (voir les pièces 4.1 et 4.2). Ces paiements sont versés plusieurs années avant que ces fonds soient nécessaires. Compte tenu de l'importance des sommes que représentent ces paiements de transfert, la reddition de comptes des fondations suscite de plus en plus d'inquiétudes. Les travaux de la présente vérification ont porté sur 6 ministères parrains qui ont versé des fonds à 11 fondations (voir l'annexe B).

Pièce 4.1 Paiements de transfert aux fondations



Source : *Comptes publics du Canada*

4.10 La comptabilisation des paiements de transfert aux fondations et la reddition de comptes à cet égard posent problème depuis longtemps. Notre bureau a signalé ces problèmes pour la première fois en 1997. Depuis, tant notre bureau que le Comité permanent des comptes publics ont fait des recommandations au gouvernement, et le Parlement s'intéresse de plus en plus à ces problèmes (voir la pièce 4.3).

4.11 Les Plans budgétaires de 2003 et 2004 renferment des engagements en vue d'améliorer la reddition de comptes des fondations. Le gouvernement a indiqué que les améliorations seraient apportées lors de la création de

nouvelles fondations ou par la modification des ententes de financement dans le cas des fondations existantes. Il a déclaré qu'il consulterait les fondations afin de trouver les moyens d'intégrer ces nouveaux engagements aux ententes de financement existantes.

Pièce 4.2 Information financière sommaire sur les fondations, 1996-1997 à 2003-2004

Fondations[1]	Année où elle a été annoncée	Financement reçu[2]	Subventions accordées[3]	Intérêts gagnés	Administration	Solde 31 mars 2004[4]	Engagements de financement signés[5]
	(En millions de dollars)						
Fondation canadienne pour l'innovation	1997	3 651	1 230	740	39	3 122	1 529
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire[6]	1998	2 500	1 155	690	47	1 988	9
Inforoute Santé du Canada Inc.	2001	1 200	51	83	30	1 202	42
Fonds de dotation[7]	Entre 2000 et 2002	389	10	48	11	416	104
Génome Canada	2000	375	188	52	19	220	198
Fondation autochtone de guérison	1998	350	241	86	43	152	139
Technologies du développement durable Canada	2001	350	6	10	7	347	37
Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé	1997	152	37	14	7	122	21
Autres fondations de moins de 125 millions de dollars[8]	Entre 2000 et 2002	120	36	13	4	93	16
Total		**9 087**	**2 954**	**1 736**	**207**	**7 662[9]**	**2 095**

1 Les fondations mentionnées dans ce tableau ont reçu chacune au total plus de 10 millions de dollars du gouvernement depuis 1997, expressément pour des dépenses devant être effectuées plus d'un an plus tard.

2 Les paiements de transfert comprennent les 100 millions de dollars annoncés dans le budget de mars 2004, qui étaient dus aux fondations au 31 mars 2004.

3 En plus des subventions accordées, cette colonne comprend les charges de projet admissibles.

4 Ces montants sont les soldes à la date des derniers rapports annuels lorsque les états financiers au 31 mars 2004 ne sont pas disponibles — modifiés pour tenir compte des 100 millions de dollars annoncés dans le budget de mars 2004.

5 Ces montants sont fondés sur les déclarations des fondations quand ils ne sont pas présentés dans leurs états financiers.

6 Les neuf millions de dollars indiqués correspondent uniquement aux bourses d'excellence. Au 31 décembre 2003, la Fondation s'est engagée à verser, au cours de l'exercice 2004, des bourses générales totalisant environ 250 millions de dollars.

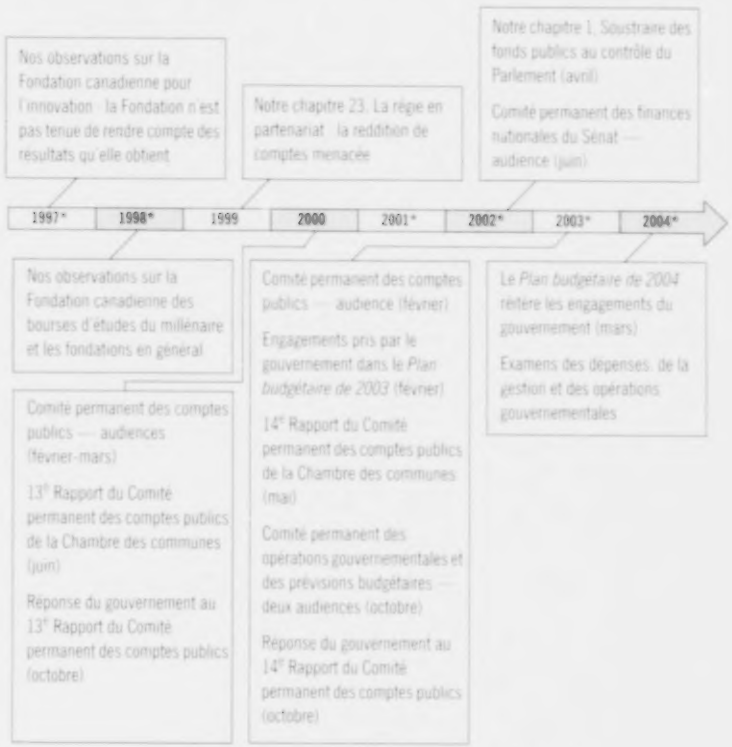
7 Pour les fonds de dotation, seuls les bénéfices sont distribués : ce sont le Fonds d'investissement municipal vert; la Fondation Pierre Elliott Trudeau; la Clayoquot Biosphere Trust Society; le Fonds de dotation pour le saumon du Pacifique; l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques — Université de Moncton, et la Fondation de l'alphabétisation du Collège Frontière.

8 Ce sont la Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère, et le Forum des fédérations.

9 En plus du financement accordé aux fondations et aux fonds de dotation mentionnés dans ce tableau, 550 millions de dollars ont été transférés à d'autres organisations qui sont indépendantes du gouvernement, dont 391 millions de dollars n'avaient pas encore été utilisés au 31 mars 2004. Ces autres organisations sont l'Institut canadien d'information sur la santé; le Fonds d'habilitation municipal vert; PRECARN, le Réseau canadien pour l'avancement de la recherche, de l'industrie et de l'enseignement; l'Institut canadien de recherches avancées et le Canadian Centre for Learning.

Source : Adapté des *Comptes publics du Canada* de 2004

Pièce 4.3 Préoccupations croissantes au sujet des fondations



* Nos observations sur les états financiers du gouvernement du Canada : Comptabilisation des paiements de transfert et reddition de comptes des fondations, figurant dans les *Comptes publics du Canada*

4.12 En 2004, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a sollicité le point de vue du Bureau du vérificateur général lors de ses examens de la gestion et des opérations du gouvernement, notamment l'examen de la régie (ou gouvernance) des sociétés d'État et d'autres organismes gouvernementaux. Nous avons réitéré nos préoccupations au sujet de l'absence de cadre complet de régie et de reddition de comptes applicable aux fondations. Nous avons aussi encouragé le gouvernement à établir un régime adéquat en s'inspirant, par exemple, des constatations de notre rapport d'avril 2002.

Questions de comptabilité

4.13 Depuis 1997-1998, dans ses observations sur les états financiers sommaires du gouvernement qui sont présentées dans les *Comptes publics du Canada*, le Bureau du vérificateur général exprime des préoccupations au sujet du traitement comptable des paiements de transfert aux fondations.

4.14 Le gouvernement a comptabilisé ces paiements comme des charges, même si les fondations ne prévoient pas utiliser les fonds avant de nombreuses années. Le 31 mars 2004, près de 7,7 milliards de dollars de ces

fonds se trouvaient toujours dans les comptes bancaires et les placements des fondations, et rapportaient des intérêts. Ce traitement comptable entraîne une diminution de l'excédent annuel déclaré au moment où les fonds sont transférés aux fondations plutôt qu'au moment où les fonds sont distribués aux éventuels bénéficiaires ultimes ou utilisés aux fins prévues par le gouvernement pour cette charge.

4.15 Même si nous avons soulevé des questions au sujet du traitement comptable des paiements de transfert aux fondations, nous ne pouvons déclarer sans équivoque que, à cet égard, le gouvernement ne respecte pas les normes comptables établies par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Nous avons donc continué de formuler des opinions sans réserve sur les états financiers sommaires du gouvernement, tout en signalant ce problème dans les « Autres questions » du Rapport de la vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement du Canada.

4.16 Pour chercher à régler ce désaccord, nous avons étudié les projets de normes comptables; plus particulièrement, nous avons suivi l'évolution de deux projets pertinents du CCSP.

4.17 La norme comptable publiée récemment par le CCSP, qui doit être appliquée en 2005-2006, propose une façon de déterminer si un organisme est contrôlé par le gouvernement. Si les fondations sont jugées comme étant contrôlées par le gouvernement conformément à cette nouvelle norme, les paiements qui leur sont versés ne peuvent être comptabilisés comme charges, car les fondations sont considérées comme faisant partie du périmètre comptable du gouvernement. Nous discutons à l'heure actuelle des répercussions de cette norme du CCSP avec les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor.

4.18 Par ailleurs, nous continuons de suivre l'évolution d'un deuxième projet du CCSP, qui vise à réviser la norme sur la comptabilisation des paiements de transfert des gouvernements, y compris le financement pluriannuel.

4.19 Les observations de la vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement qui sont présentés dans les *Comptes publics du Canada* de l'exercice 2003-2004 indiquent le lien qui existe entre le mode de traitement comptable et la nécessité d'améliorer la reddition de comptes :

> Les structures de reddition de comptes et de gouvernance pour les fondations découlent peut-être du désir de comptabiliser les paiements de transfert aux fondations comme charges de l'exercice, plutôt que lorsque ces fonds sont utilisés par les fondations pour leurs fins ultimes. À mon avis, les décisions sur le financement et la reddition de comptes devraient être fondées uniquement sur la nécessité d'assurer une saine gestion des fonds publics. Elles ne devraient pas être fondées sur la volonté d'obtenir un résultat comptable donné.

Objet du suivi

4.20 Notre vérification a porté sur certains ministères qui financent des fondations (voir la pièce 4.4), notamment sur les mesures qu'ils ont prises pour donner suite aux engagements du gouvernement et à nos recommandations précédentes sur trois aspects : l'information communiquée au Parlement et au public; la surveillance ministérielle; les dispositions relatives à la vérification externe et à l'évaluation. Nos objectifs étaient de déterminer quelles mesures le gouvernement, les organismes centraux et les ministères parrains ont prises pour améliorer la reddition de comptes au Parlement des fondations financées par le gouvernement, et d'évaluer les répercussions de ces mesures sur le cadre de reddition de comptes que nous avons proposé dans le chapitre 1 de notre rapport d'avril 2002 (voir l'annexe C).

Pièce 4.4 Ministères parrains englobés dans notre vérification et financement accordé par le gouvernement aux fondations

Ministères parrains et fondations	Rapports précédents du Bureau du vérificateur général	Financement total au 31 mars 2004 (en millions de dollars)
Ressources naturelles Canada et Environnement Canada		
Technologies du développement durable Canada	2002	350
Fonds d'investissement municipal vert*	2002	200
Fonds d'habilitation municipal vert*	2002	50
Industrie Canada		
Génome Canada	2002	375
Fondation canadienne pour l'innovation	1999 et 2002	3 651
Fondation Pierre Elliott Trudeau	Sans objet	125
Institut canadien de recherches avancées	Sans objet	25
Santé Canada		
Inforoute Santé du Canada Inc.	2002	1 200
Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé	1999 et 2002	152
Ressources humaines et Développement des compétences Canada		
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire	1999 et 2002	2 500
Affaires indiennes et du Nord Canada**		
Fondation autochtone de guérison	Sans objet	350

* La Fondation canadienne des municipalités administre ces fonds.

** Résolution des questions des pensionnats indiens Canada est maintenant le ministère parrain de la Fondation autochtone de guérison.

Source : *Comptes publics du Canada* de 2001-2002 à 2003-2004 inclusivement

4.21 Nous avons voulu déterminer si, à un certain nombre d'égards, il y avait eu des améliorations pour ce qui a trait à la reddition de comptes. Les engagements pris par le gouvernement dans les budgets répondaient-ils adéquatement à nos recommandations et à celles du Comité permanent des comptes publics? Des dispositions avaient-elles été adoptées pour donner suite aux recommandations? Si elles l'avaient été, de quelle façon les avait-on mises en application?

4.22 Le 15 novembre 2004, le gouvernement a déposé le projet de loi C-21 en vue de moderniser le cadre de régie des organisations à but non lucratif fédérales. Plusieurs des fondations qui sont mentionnées dans le présent rapport seront assujetties au nouveau régime. Cependant, les modifications proposées dans ce projet de loi ne répondent pas à certaines de nos préoccupations, à savoir que les fondations ne sont pas soumises à des vérifications de gestion ni à une surveillance ministérielle adéquate.

4.23 La section intitulée **À propos du suivi,** à la fin du présent chapitre, renferme plus de précisions sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

4.24 Lors de notre vérification de 2002, nous avions constaté que tant les fondations que les conseils subventionnaires (par exemple le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada) redistribuent des fonds publics pour un éventail de fins, indépendamment du gouvernement. Contrairement aux conseils subventionnaires, les fondations ne sont pas tenues de rendre des comptes au Parlement par l'entremise d'un ministre. Grâce à elles, le gouvernement atteint certains objectifs de sa politique générale. Cependant, les fondations sont des sociétés indépendantes en droit, ce qui, à notre avis, soulève la question suivante : comment faire en sorte que le gouvernement puisse rendre des comptes sur les fonds transférés?

Information communiquée au Parlement et au public

Les dispositions relatives aux plans généraux et aux rapports annuels se sont améliorées

4.25 Toutes les fondations comprises dans notre échantillon, sauf la Fondation autochtone de guérison et la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, sont désormais tenues, en vertu de leur entente de financement, de soumettre chaque année un plan général aux ministres parrains. Seule l'entente de financement de la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI) prévoit que le ministre doit déposer au Parlement le plan général ou le sommaire du plan général de la fondation. Cependant, le ministre a déposé le sommaire du plan général de la FCI comme partie intégrante du rapport annuel de la FCI. À notre avis, les plans généraux ou les sommaires de plans généraux devraient être déposés séparément pour qu'ils puissent être étudiés en temps opportun.

4.26 En 2003, toutes les fondations comprises dans notre échantillon ont soumis leur rapport annuel au ministre parrain et l'ont rendu public. Cependant, seulement cinq rapports annuels ont été déposés au Parlement par les ministres parrains. Parmi ces cinq rapports, trois devaient être déposés au Parlement en vertu de la loi (Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, Fondation canadienne pour l'innovation, Technologies du développement durable Canada).

L'information sur le rendement peut être améliorée

4.27 Nous avons examiné l'information présentée dans les plans généraux et les rapports annuels des fondations que nous avons vérifiées. La plupart des fondations présentaient de l'information sur les sommes qu'elles avaient dépensées et sur le nombre de projets financés. Cependant, elles doivent améliorer l'information présentée sur les résultats obtenus.

4.28 Des mesures sont prises pour améliorer l'information communiquée sur le rendement, notamment :

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada s'affaire à établir un cadre à l'échelle gouvernementale pour la communication d'information sur les activités de lutte contre le changement climatique et il a invité les Fonds municipaux verts et Technologie du développement durable Canada à participer à son élaboration.
- Les Fonds municipaux verts ont établi un ensemble d'indicateurs de rendement dans leur *Énoncé annuel des plans et objectifs pour l'exercice 2003-2004*, ainsi qu'un Système de rapports sur le rendement des projets qui exige que les promoteurs de projet quantifient les résultats environnementaux obtenus en fonction d'un cadre de rapport uniformisé.
- D'autres mesures s'imposent pour améliorer l'information sur les résultats.

4.29 **Recommandation.** Les ministres parrains devraient déposer en temps opportun au Parlement les plans généraux ou les sommaires de plans généraux et les rapports annuels des fondations. En consultation avec celles-ci, les ministères parrains devraient encourager les fondations à présenter de l'information significative sur les résultats dans leurs plans et rapports.

Réponse du gouvernement. Nous souscrivons à la conclusion de la vérificatrice générale selon laquelle des améliorations ont été apportées aux rapports au Parlement et à la population.

Dans le *Plan budgétaire de 2003*, le gouvernement s'engageait à prendre un certain nombre de mesures pour améliorer les renseignements fournis au Parlement au sujet des plans et des résultats des fondations. Toutes les obligations de présentation de rapports au Parlement conformément à la loi sont satisfaites. Depuis de nombreuses années maintenant, les ministres déposent au Parlement les rapports annuels des fondations, comptant pour 80 p. 100 de tous les transferts aux fondations. Dans la mesure où il y a

d'autres fondations importantes dont les rapports ne sont pas déposés au Parlement, le Secrétariat du Conseil du Trésor encouragera les ministères à le faire.

De plus, les ministères doivent faire rapport des plans et des résultats importants des fondations dans leurs rapports sur les plans et les priorités et leurs rapports ministériels sur le rendement. Ils sont aussi tenus de les placer dans le contexte des plans et des résultats globaux du ministère. Cette exigence horizontale en matière de rapport dépasse les attentes de la vérificatrice générale. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a émis des lignes directrices au sujet de ces exigences en matière de rapport.

Le gouvernement estime que beaucoup de renseignements au sujet des plans et des résultats sont disponibles dans ces rapports déposés au Parlement et sur les sites Web des ministères et des fondations. Il existe donc des possibilités de participer pour les ministres et les responsables des fondations. À titre d'exemple, les représentants de nombreuses fondations ont comparu devant des comités parlementaires.

Néanmoins, le gouvernement reconnaît que d'autres améliorations peuvent être apportées à la qualité et à l'exhaustivité des rapports sur les plans et les résultats des fondations et il s'engage à le faire.

Information communiquée par les ministères parrains

L'information communiquée au Parlement est insuffisante

4.30 Les fonds transférés par le gouvernement aux fondations après la subvention initiale sont souvent plus importants que cette subvention (voir la pièce 4.5). Il est donc important que les documents budgétaires présentent chaque année de l'information de qualité à cet égard. Cependant, l'indépendance des fondations soulève une préoccupation, à savoir que les ministères parrains ne sont peut-être pas toujours en mesure d'obtenir l'information dont a besoin le Parlement.

Pièce 4.5 Exemples de transfert de fonds du gouvernement aux fondations

Fondation	Financement initial	Deuxième paiement	Troisième paiement	Quatrième paiement	Cinquième paiement
	En millions de dollars (exercice où le paiement a été effectué)				
Génome Canada	160 (1999-2000)	140 (2000-2001)	75 (2002-2003)	-	-
Fondation canadienne pour l'innovation	801 (1996-1997)	200 (1998-1999)	900 (1999-2000)	1 250 (2000-2001)	500 (2002-2003)
Inforoute Santé du Canada Inc.	500 (2000-2001)	600 (2002-2003)	100 (2003-2004)	-	-

Source : *Comptes publics du Canada* de 2001-2002 et de 2002-2003; Plans budgétaires de 2003 et de 2004

4.31 La Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, qui est entrée en vigueur en juin 2000, exige que les ministères parrains signalent au Parlement les paiements de transfert dont le montant dépasse cinq millions de dollars. Les ministères doivent présenter de l'information dans leurs rapports sur les plans et les priorités, notamment les objectifs et les résultats attendus à l'égard de ces fonds, et, dans leurs rapports ministériels sur le rendement, donner des indications probantes sur les résultats obtenus. Dans le *Plan budgétaire de 2003*, le gouvernement a rehaussé ces exigences en précisant que les ministères parrains doivent situer l'information sur les fondations dans le contexte des plans et des résultats d'ensemble du ministère, un engagement qui va au-delà de nos recommandations de 2002.

Les résultats ne sont pas communiqués adéquatement

4.32 L'examen des documents budgétaires déposés depuis notre dernière vérification (rapports sur les plans et les priorités de 2002-2003 à 2004-2005 et rapports ministériels sur le rendement de 2001-2002 à 2003-2004) nous porte à croire qu'il faudra plus de temps pour améliorer l'information communiquée. Nous trouvons chaque année plus d'information sur les fondations dans les documents budgétaires de tous les ministères parrains. L'information porte surtout sur les dépenses et les activités des fondations ou sur leurs grands objectifs qui, souvent, ne sont pas mesurables. Les résultats ou les avantages que procurent aux Canadiens les milliards de dollars qui sont transférés aux fondations ne sont pas présentés adéquatement, à l'exception de ceux d'Environnement Canada. Même si bon nombre des résultats réels des projets financés par les Fonds municipaux verts ne seront pas connus avant quelque temps, le Ministère a commencé à présenter des chiffres estimatifs sur les principales répercussions environnementales des projets.

L'information communiquée sur les résultats des fondations et des ministères parrains doit être intégrée

4.33 Nous avons constaté que pour donner suite à l'engagement d'entreprendre une évaluation indépendante, neuf fondations comprises dans notre échantillon avaient établi des cadres d'évaluation ou des cadres de gestion et de reddition de comptes axés sur les résultats. Ces cadres sont susceptibles de les aider à adopter une gestion axée sur les résultats et, en bout de ligne, à rendre compte de leurs résultats.

4.34 Souvent, les fondations ne sont pas les seuls organismes financés par le gouvernement qui œuvrent dans un secteur d'intérêt public. Par exemple, quand Génome Canada et la Fondation canadienne pour l'innovation ont été créées dans le portefeuille d'Industrie Canada, Partenariat technologique Canada était déjà un organisme de service spécial du Ministère. Les trois organismes attribuent des fonds publics pour promouvoir l'innovation au Canada.

4.35 Dans leurs documents budgétaires, la plupart des ministères parrains ne montrent pas les liens qui existent entre leurs résultats et ceux des fondations lorsqu'ils œuvrent tous deux dans un secteur commun d'intérêt public. Les ministères parrains doivent montrer ces liens pour être en mesure

d'intégrer les résultats prévus et réels des fondations à leurs propres priorités et résultats d'ensemble.

4.36 **Recommandation.** Les ministères parrains qui œuvrent dans des secteurs où des fondations financées par le gouvernement fédéral sont appelées à intervenir devraient, de concert avec les fondations, mettre au point des exigences en matière de rapports qui établissent des liens avec la façon dont les fondations mesurent leurs résultats et en rendent compte.

Réponse du gouvernement. L'intégration horizontale de la politique publique est une grande priorité du gouvernement. Comme l'a reconnu la vérificatrice générale, beaucoup d'efforts ont été faits pour établir des cadres de gestion et de reddition de comptes axés sur les résultats et d'énormes progrès ont été accomplis. Suite à l'engagement pris dans le *Plan budgétaire de 2003*, quelques ministères sont maintenant en mesure de procéder à des évaluations pour déterminer l'intégration horizontale de leurs programmes avec ceux des fondations. D'autres efforts seront faits pour procéder à ces évaluations et assurer la présentation de rapports intégrés sur les résultats au Parlement.

Vérification externe et évaluation

Désaccord sur la vérification de gestion

4.37 Le régime de vérification externe des fondations ne prévoit pas de vérification de gestion dont les résultats doivent être communiqués au Parlement. Le gouvernement n'a pas pris d'engagement à cet égard. Dans son quatorzième rapport, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a recommandé que, pour les fondations créées par voie législative ou recevant un financement fédéral important (d'au moins 500 millions de dollars), le gouvernement fédéral :

- s'efforce de faire modifier les ententes de financement afin que celles-ci prévoient des évaluations périodiques des programmes, des vérifications de l'optimisation des ressources, et des évaluations indépendantes de [la fidélité] et de la fiabilité des renseignements sur le rendement;
- désigne le vérificateur général du Canada au poste de vérificateur externe de ces fondations.

Le gouvernement est en désaccord avec ces recommandations et, en conséquence, avec notre recommandation, qui va dans le même sens.

4.38 Voici la réponse du gouvernement :

> Le fait d'exiger que les fondations acceptent des normes et des opérations semblables à celles du secteur public et d'y nommer le vérificateur général du Canada à titre de vérificateur [...] pourrait compromettre l'indépendance des fondations et restreindre leur marge de manœuvre opérationnelle et leur efficacité organisationnelle. Leur utilité pour l'atteinte des objectifs stratégiques du gouvernement en serait réduite [...] c'est aux membres que revient la responsabilité de nommer le vérificateur externe de la fondation, et c'est à eux qu'il doit rendre des comptes. La décision d'instaurer des mesures comme

> la vérification de l'optimisation des ressources et l'évaluation indépendante de l'« équité » [la fidélité] de l'information présentée dans les rapports, ou de choisir le vérificateur général du Canada comme vérificateur externe, devrait être laissée aux fondations.

4.39 Dans le *Plan budgétaire de 2003*, le gouvernement a déclaré que les fondations feraient l'objet d'évaluations indépendantes, de rapports détaillés sur le rendement et de vérifications de conformité quant à l'utilisation des fonds fédéraux, et que ces mesures répondraient à la plupart des attentes ayant trait aux vérifications de l'optimisation des ressources (maintenant appelées vérifications de gestion).

4.40 Le gouvernement a transféré des milliards de dollars aux fondations pour atteindre les objectifs de sa politique. Les fondations qui reçoivent ces paiements de transfert initiaux sont, de fait, exemptées du genre d'examen périodique que le Parlement effectue lorsque l'affectation des fonds se produit annuellement. Lorsque des fonds publics sont transférés à une fondation, le gouvernement s'en remet aux administrateurs et aux membres de la fondation pour atteindre les objectifs de la politique gouvernementale.

4.41 Étant donné l'ampleur de ces paiements de transfert, les objectifs gouvernementaux en jeu et les possibilités réduites d'examen parlementaire, les dispositions existantes relatives à la vérification et à l'évaluation formulées dans les ententes de financement des fondations ne sont pas adéquates. À notre avis, des vérifications de gestion sont nécessaires pour fournir au Parlement de l'information et une assurance quant au respect des principes d'économie et d'efficience; quant aux procédures établies pour évaluer l'efficacité, les répercussions environnementales, le bien-fondé, le respect des autorisations et le caractère adéquat des contrôles internes, et en rendre compte; et quant à la vérification de l'information sur le rendement. La vérificatrice générale est bien placée pour effectuer ce travail. Cependant, lorsque des gouvernements provinciaux ou territoriaux participent au financement des fondations concernées, ou que le gouvernement fédéral n'est pas une source importante de financement, il se peut que d'autres modalités conviennent mieux.

4.42 En octobre 2003, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, dont le mandat comprend l'examen des fondations, a tenu des séances au cours desquelles ont témoigné des fonctionnaires du gouvernement, la vérificatrice générale et les dirigeants d'un certain nombre de fondations. Un membre du Comité a demandé aux représentants des fondations si le fait de soumettre les fondations à une vérification par la vérificatrice générale, à la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'obligation de rendre des comptes au Parlement par l'entremise d'un ministre poserait des problèmes. Les membres du Comité ont convenu que les fondations devaient répondre par écrit à ces questions. À notre avis, il serait souhaitable que des réponses à ces questions soient fournies au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires.

4.43 **Recommandation.** Le gouvernement fédéral devrait veiller à ce que les fondations soient soumises à des vérifications de gestion dont les résultats doivent être communiqués au Parlement. Le Bureau du vérificateur général du Canada devrait être désigné à titre de vérificateur externe de toutes les fondations, à quelques exceptions près.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement estime que le cadre actuel comprenant la vérification indépendante des états financiers des fondations, une vérification de conformité, une évaluation indépendante, et la divulgation d'information exhaustive sur le rendement dans les rapports annuels répond déjà à la plupart des attentes relatives à la vérification de gestion (de l'optimisation des ressources). Néanmoins, le gouvernement encouragera les fondations à mettre en œuvre des régimes de vérification de gestion au besoin.

Ces régimes de vérification de gestion peuvent être mis en place, avec l'approbation des fondations, dans le cadre de l'élargissement de l'étendue des dispositions relatives aux vérifications de conformité des ententes actuelles. Ces vérifications pourraient être réalisées par des vérificateurs externes, des vérificateurs internes ou, à la discrétion du ministre visé, une demande pourrait être faite à la vérificatrice générale pour qu'elle effectue ce travail. Des normes professionnelles, comme celles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, existent pour orienter ces vérifications.

Il convient aussi de souligner que le cadre actuel est semblable à celui s'appliquant à de nombreux autres paiements de transfert fédéraux à d'autres ordres de gouvernement, à des organismes sans but lucratif et à des entreprises. Comme c'est le cas de ces programmes, la vérificatrice générale est aussi en mesure de réaliser des vérifications de l'optimisation des ressources et de faire rapport de ses constatations au Parlement.

En ce qui concerne la nomination du vérificateur externe, le gouvernement est d'avis que l'indépendance de ces organismes sans but lucratif et les exigences de leur constitution en société exigent que cette décision soit prise par les membres. La législation actuelle et les normes de vérification d'attestation de la qualité exigent la nomination de vérificateurs professionnels accrédités. Ainsi, tous les intéressés sont rassurés quant à l'intégrité et la fiabilité des états financiers de ces organismes.

Le gouvernement estime qu'il convient généralement que la vérificatrice générale, en tant que vérificatrice du Parlement, vérifie la plupart des entités fédérales, sinon toutes. Les fondations sont indépendantes du gouvernement fédéral et il s'agit d'organismes extérieurs au gouvernement fédéral. En conséquence, le gouvernement estime que la nomination du vérificateur externe devrait demeurer un droit fondamental des membres de ces organismes, comme c'est le cas pour tous les organismes privés sans but lucratif. Il convient aussi de souligner qu'il n'est pas nécessaire d'être nommé vérificateur externe d'un organisme pour pouvoir procéder à une vérification de l'utilisation des fonds fédéraux.

Il doit y avoir des normes d'évaluation

4.44 Ce sont les fondations qui établissent elles-mêmes le mandat ayant trait aux évaluations exigées en vertu des ententes de financement. À notre avis, l'application uniforme de normes d'évaluation est nécessaire pour déterminer si les fondations ont atteint les principaux objectifs fixés pour elles par le gouvernement. Les ministères suivent les normes énoncées dans la politique du Conseil du Trésor sur l'évaluation. Les fondations pourraient suivre des normes comparables. Il s'agit là d'un nouvel élément du cadre de reddition de comptes que nous recommandons pour les fondations (voir l'annexe C).

4.45 Nous n'avons pas examiné les évaluations commandées par les fondations ou les documents connexes, mais nous avons relevé certaines bonnes pratiques; par exemple, certaines fondations ont demandé aux fonctionnaires des ministères qui les financent de faire des observations sur des documents d'évaluation tels que l'ébauche du mandat ayant trait à l'évaluation.

4.46 **Recommandation.** Dans les nouvelles ententes de financement ou les ententes modificatrices, les ministères parrains devraient veiller à ce que les évaluations commandées par les fondations respectent les normes d'évaluation reconnues.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement convient que les fondations devraient utiliser des normes d'évaluation reconnues. Toutefois, il est très important de souligner que la vérificatrice générale n'a pas examiné les évaluations ou les documents connexes commandés par les fondations et qu'en conséquence, elle ne donne pas à penser que ces normes n'ont pas été respectées. Il convient aussi de souligner que les ministères sont déjà obligés de respecter la Politique d'évaluation du Conseil du Trésor dans le cadre de leurs évaluations.

Progrès réalisés par les ministères parrains et les fondations en matière d'évaluation

4.47 Nous avons constaté que 10 des 11 ententes de financement conclues entre les ministères parrains et les fondations comprises dans notre échantillon prévoyaient des évaluations indépendantes. Nous ne nous attendions pas à ce qu'il y ait eu des évaluations des fondations établies récemment, comme Technologies du développement durable Canada. En général, les dates pour les évaluations sont prévues en vertu de la loi ou de l'entente de financement, et les fondations les respectent. Par exemple, en mai 2003, la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire a effectué l'examen quinquennal prévu dans la loi qui la régit. Son rapport a été déposé au Parlement en novembre 2003. Certaines fondations ont présenté des constatations d'évaluation utiles dans leurs rapports annuels. Nous avons constaté que la Fondation autochtone de guérison avait réalisé de son propre chef trois évaluations.

Des vérifications de conformité sont prévues mais peu sont effectuées

4.48 En ce qui a trait à l'engagement concernant les vérifications de conformité indépendantes, le gouvernement a indiqué que ces vérifications pourraient être réalisées par des vérificateurs internes des ministères, des vérificateurs externes ou le Bureau du vérificateur général du Canada.

4.49 Nous avons constaté que huit ententes de financement ont donné aux ministres parrains le pouvoir de réaliser des vérifications de conformité, mais qu'aucune vérification n'était prévue ou en cours au moment de nos travaux de suivi. Nous avons constaté également que trois fondations, le Fonds d'investissement municipal vert, le Fonds d'habilitation municipal vert et la Fondation autochtone de guérison, avaient réalisé leurs propres vérifications de conformité et examen de l'entente de financement. En outre, l'entente de financement conclue avec Inforoute Santé du Canada Inc. exige qu'une vérification annuelle de conformité soit effectuée par une tierce partie indépendante. La première vérification a été effectuée.

Les fondations présentent de l'information sur la vérification de leurs états financiers

4.50 Toutes les fondations comprises dans notre échantillon doivent produire un état financier, qui doit être accompagné du rapport d'un vérificateur externe nommé par le conseil d'administration ou les membres de la fondation. Les rapports annuels des fondations comprenaient les états financiers vérifiés, préparés selon les principes comptables généralement reconnus au Canada.

Surveillance ministérielle

4.51 Nous nous attendions à trouver des mécanismes permettant aux ministères parrains d'apporter des ajustements si les fondations ne produisent pas les résultats prévus ou si la situation a beaucoup évolué. Une surveillance ministérielle de ce genre exige généralement un suivi stratégique, notamment la collecte de renseignements plus poussés que ceux que l'on trouve dans les rapports annuels ou autres. Les Plans budgétaires annonçaient des engagements, dont des dispositions prévoyant l'intervention du ministre en cas de dérogation importante à l'entente de financement et des dispositions pour le règlement des différends. Ces engagements ne répondent qu'en partie à nos recommandations au sujet de la surveillance ministérielle (voir l'annexe D). Le gouvernement ne s'est pas engagé à adopter de mécanismes permettant d'apporter des ajustements en cas d'évolution considérable de la situation.

Des mécanismes permettant d'apporter des ajustements s'imposent

4.52 À l'heure actuelle, sauf exception, le gouvernement apporte généralement des ajustements en modifiant l'entente de financement existante lorsqu'il accorde d'autres fonds à une fondation. Par exemple, au moment où il a accordé des fonds supplémentaires à Technologies du développement durable Canada et à la Fondation canadienne pour l'innovation, les ententes de financement ont été modifiées pour élargir les critères d'admissibilité des projets afin de tenir compte des modifications apportées à la politique gouvernementale.

4.53 Comme nous l'avons recommandé en 2002, il faut un mécanisme d'ajustement pour permettre aux ministres parrains et à leurs ministères d'intervenir lorsqu'il est clair que la fondation n'atteint pas son objectif d'intérêt public ou si la situation a beaucoup évolué depuis sa création. Un tel mécanisme garantirait que les fondations ne contrecarrent pas l'action des ministères parrains. Le mécanisme d'ajustement ne devrait pas dépendre de l'attribution de fonds supplémentaires ou de la révision de l'entente de financement.

Nouvelles dispositions en cas de situations extrêmes

4.54 Toutes les ententes de financement comprises dans notre échantillon comportaient des dispositions pour faire face à des situations extrêmes, comme l'inexécution ou une dérogation à l'entente. Les ententes définissent l'inexécution (par exemple une fausse représentation, de l'information trompeuse, un mauvais rendement ou le non-respect des conditions de l'entente) et prescrivent des procédures de recours ou d'arbitrage. Les ententes de financement de toutes les fondations comprises dans notre échantillon comportent également des mécanismes de règlement des différends.

4.55 Certaines ententes de financement donnent au gouvernement le pouvoir de mettre fin à une entente en cas d'inexécution, si la situation n'est pas réglée à la satisfaction du ministre parrain. De plus, comme nous l'avions recommandé dans notre rapport de 2002, la plupart des ententes de financement donnent maintenant au ministre parrain le droit de recouvrer les fonds publics non dépensés en cas de liquidation de la fondation.

De bonnes pratiques de suivi stratégique

4.56 Les fonctionnaires de ministères assistent aux réunions du conseil d'administration de certaines fondations en tant qu'observateurs et ont établi des procédures pour obtenir l'information et les documents présentés au conseil et faire des observations sur ceux-ci. Il existe aussi des cas où les fonctionnaires des ministères siègent au conseil consultatif, au comité de vérification et d'évaluation, et au sein d'autres organes de gouvernance des fondations.

4.57 Les fonctionnaires d'Industrie Canada ont indiqué qu'en plus d'assister à ces réunions, ils entretiennent des relations régulières avec des fondations comme la Fondation canadienne pour l'innovation et Génome Canada. Ils jugent que cela leur permet d'assurer un suivi stratégique efficace et de prévenir les conflits. Nous avons également relevé des exemples de bonnes pratiques dans le cas des Fonds municipaux verts et de Technologies du développement durable Canada (voir la pièce 4.6).

Pièce 4.6 Une bonne pratique de suivi stratégique

Les Fonds municipaux verts (Fonds d'habilitation municipal vert et Fonds d'investissement municipal vert) sont administrés par la Fédération canadienne des municipalités. Ils sont les seuls de notre échantillon à avoir un tel arrangement.

Les Fonds sont financés conjointement par Environnement Canada et Ressources naturelles Canada. Même si le Conseil national d'administration de la Fédération canadienne des municipalités est officiellement l'organe de régie des Fonds, il est conseillé par le Conseil des Fonds municipaux verts, composé de 15 membres. Cinq des membres du Conseil des Fonds municipaux verts, sont des fonctionnaires fédéraux; à l'heure actuelle, deux membres sont délégués respectivement par chaque ministère parrain, et un cinquième membre, par Transports Canada. Ils servent de voix commune au gouvernement fédéral, reçoivent de l'information sur la position du gouvernement à propos de questions précises et peuvent intervenir pour influer sur les décisions.

Les membres du Conseil qui sont délégués par le gouvernement fédéral ont la possibilité d'examiner les projets de document, comme les plans généraux et le rapport annuel, et de les commenter avant leur publication. Ils reçoivent aussi des mises à jour trimestrielles sur les indicateurs de rendement des Fonds, information qui est ensuite transmise aux ministères fédéraux.

Les procédures ont été officialisées au moyen d'un protocole d'entente conclu entre les deux ministères parrains.

Rôle des organismes centraux

4.58 Nous nous attendions à ce que les organismes centraux fassent preuve de leadership, de concert avec les ministères parrains, pour améliorer le cadre de reddition de comptes des fondations et donner suite aux engagements pris par le gouvernement dans les Plans budgétaires.

4.59 Dans notre rapport de 2002, nous avions recommandé que le Bureau du Conseil privé veille à ce que les lois établissant les fondations répondent aux exigences essentielles en matière de gouvernance et de reddition de comptes au Parlement, et à ce que les ministères définissent tous les rôles et responsabilités des personnes nommées par le gouvernement fédéral aux conseils d'administration des fondations. Le Bureau du Conseil privé n'a pas indiqué qu'il comptait donner suite à nos recommandations.

4.60 Même s'il ne renfermait pas de recommandations visant Finances Canada, notre rapport de vérification de 2002 reconnaissait le rôle joué par le Ministère dans le processus budgétaire en ce qui a trait au niveau de financement accordé aux fondations. Finances Canada a expliqué son rôle mais a demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor de répondre à la plupart de nos questions sur les engagements pris dans les Plans budgétaires.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit indiquer clairement quelles sont les politiques qui s'appliquent aux fondations

4.61 **Politique sur les paiements de transfert.** Nous avons recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor réexamine le recours aux exemptions à la Politique sur les paiements de transfert, lesquelles permettent de verser des fonds aux fondations avant que ces fonds soient nécessaires; le Secrétariat ne prévoit pas effectuer ce réexamen. Nous pensons que le fait de verser plus de neuf milliards de dollars avant que ces fonds soient nécessaires pourrait

réduire la marge de manœuvre qu'auraient les futurs parlements et gouvernements pour s'adapter aux nouvelles situations et priorités.

4.62 La Politique sur les paiements de transfert ne définit pas ce qu'est une « subvention conditionnelle », le type de paiement de transfert utilisé pour les fondations. Des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont informés que la politique portant expressément sur les subventions conditionnelles était en préparation et qu'elle pourrait être intégrée à la politique révisée sur les paiements de transfert. Les représentants du Secrétariat ont indiqué aussi que des directives avaient été données aux ministères parrains dans le *Plan budgétaire de 2003*, dans des déclarations de représentants du Secrétariat devant des comités parlementaires, dans des lignes directrices aux ministères et dans des publications du Secrétariat.

4.63 **Politique sur les différents modes de prestation de services.** Les Plans budgétaires indiquent que les principes de la politique gouvernementale (voir l'annexe A) sont conformes à la Politique sur les différents modes de prestation de services qui est entrée en vigueur en avril 2002. Selon les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, la Politique s'applique aux initiatives ministérielles liées aux différents modes de prestation des services, y compris aux fondations qui sont classées comme sociétés à régie partagée. Notre échantillon englobe six fondations de ce type. Depuis l'entrée en vigueur de la Politique sur les différents modes de prestation de services, une nouvelle fondation également classée comme société à régie partagée a été financée par le gouvernement fédéral. Cependant, selon les représentants du Secrétariat, la Politique ne s'applique pas à cette fondation, car elle a été constituée en société en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes* par des parties extérieures au gouvernement. L'application de la Politique sur les différents modes de prestation de services n'est pas claire en ce qui a trait aux fondations.

4.64 En vertu de la Politique sur les différents modes de prestation de services, à quelques exceptions près, les ministères sont tenus de préparer, dans le cadre du processus d'approbation, une analyse de cas des nouvelles initiatives. L'analyse doit porter sur les principaux éléments de politique liés à l'intérêt public, notamment les questions qui touchent la gouvernance, les résultats à atteindre, la prestation des services, ainsi que les valeurs et l'éthique. Cependant, certains ministères parrains nous ont informés qu'ils avaient pris connaissance du montant devant être versé aux fondations uniquement au moment où les budgets fédéraux avaient été annoncés. À notre avis, des analyses de cas ou l'équivalent sont nécessaires pour garantir que les sommes versées et le moment de leur versement sont pleinement justifiés, et ce, avant que l'attribution de fonds soit annoncée.

4.65 La Politique sur les différents modes de prestation de services n'exige pas la préparation d'analyses de cas avant le versement de fonds supplémentaires aux fondations existantes. Cependant, les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont informés que les ministères étaient tenus de justifier leurs demandes de financement pour les fondations dans des présentations au Conseil du Trésor, et que cela s'appliquait

également à l'attribution des nouveaux fonds aux fondations existantes, à la suite d'annonces publiques d'un telle attribution.

4.66 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait indiquer clairement comment la Politique sur les différents modes de prestation de services s'applique aux fondations et exiger la préparation d'analyses de cas ou l'équivalent avant l'annonce de l'attribution de fonds à de nouvelles fondations ou à des fondations existantes.

Réponse du gouvernement. Entrée en vigueur le 1er avril 2002, la Politique sur les différents modes de prestation de services s'applique aux organismes gouvernementaux figurant aux annexes I, I.1 et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques* lorsqu'il y a demande de créer de nouvelles organisations classées comme des sociétés à régie partagée. Plusieurs fondations remplissent les critères de la politique, toutefois, elles ont été créées avant l'entrée en vigueur de la politique. La politique ne s'applique pas rétroactivement, mais advenant une restructuration d'une fondation dans le futur, elle s'appliquerait. La politique ne s'applique pas aux tierces parties qui créent des fondations.

Il est important d'établir une distinction entre les décisions au sujet de la forme organisationnelle et les décisions de financement. La Politique sur les différents modes de prestation de services a pour but d'assurer que le choix de la forme organisationnelle est dans l'intérêt du public. Les décisions de financement ne sont pas visées par la Politique sur les différents modes de prestation de services. Toutefois, bon nombre des mêmes principes retrouvés dans la Politique s'appliquent au financement d'organismes, comme les fondations, par le truchement de paiements de transfert. Par exemple, la décision de financer la fondation privée créée après l'entrée en vigueur en 2002 de la Politique sur les différents modes de prestation de services, a été prise après réalisation d'une analyse de cas. La proposition de financement par paiements de transfert a ensuite été approuvée par le Conseil du Trésor. La Politique sur les paiements de transfert fait actuellement l'objet d'un examen, et l'obligation de procéder à une analyse de cas avant d'approuver le financement sera considérée.

4.67 **Personnes nommées par le gouvernement fédéral.** Comme nous l'avons indiqué, six fondations comprises dans notre échantillon sont des sociétés à régie partagée — des sociétés pour lesquelles le gouvernement du Canada a le droit de nommer un membre ou plusieurs au sein de l'organe de direction. Le *Rapport annuel au Parlement 2003 — Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts*, présenté par le président du Conseil du Trésor, montre la proportion des membres du conseil d'administration des sociétés à régie partagée qui sont nommés par le gouvernement fédéral. Cette information fournit un indice du degré d'influence exercé par le gouvernement fédéral sur l'organisme visé lorsque le contrôle ne peut être exprimé en fonction du nombre d'actions détenues. La réponse du gouvernement au Quatorzième Rapport du Comité permanent des comptes publics indique que les personnes nommées par le gouvernement fédéral ne représentent pas le ministère ou le gouvernement et que, tout

comme les autres membres du conseil d'administration, ils ont la responsabilité fiduciaire d'agir dans le meilleur intérêt de la fondation.

4.68 Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé nous ont également informés que ce sont les fondations qui devraient fournir des directives aux personnes nommées par le gouvernement fédéral à titre de membres du conseil d'administration, quant aux responsabilités qui leur sont attribuées. À notre avis, la position du gouvernement n'indique pas clairement la façon dont les personnes déléguées par le gouvernement au sein des conseils d'administration des fondations doivent exercer l'influence fédérale.

Nos préoccupations au sujet de l'évaluation sont encore d'actualité

4.69 Les engagements pris dans les Plans budgétaires ne donnent pas suite à notre recommandation, à savoir qu'une évaluation soit effectuée dans l'ensemble du gouvernement quant à l'utilisation de nouveaux mécanismes de régie, y compris les fondations, et que les résultats de cette évaluation soient présentés au Parlement. Une information fiable provenant d'une évaluation visant l'ensemble du gouvernement permettrait au Parlement d'évaluer si les fondations s'avèrent un instrument d'intervention gouvernementale efficace.

Cadre de reddition de comptes

4.70 Dans notre rapport de vérification de 2002, nous avions suggéré un cadre applicable aux nouveaux mécanismes de régie, y compris aux fondations. Au cours de la présente vérification de suivi, nous avons évalué les éléments de ce cadre qui sont essentiels pour assurer la reddition de comptes au Parlement (voir l'annexe C). Nous avons constaté que ces éléments demeurent pertinents et avons ajouté les éléments suivants, par suite de notre vérification :

- conformément à l'engagement du gouvernement à cet égard, dans son rapport sur les plans et les priorité, le ministère parrain doit situer les principaux résultats attendus de la fondation dans le contexte des plans et des priorités du ministère, et il doit situer les principaux résultats atteints par la fondation dans le contexte des résultats d'ensemble du ministère;
- les évaluations commandées par les fondations doivent être effectuées conformément à des normes d'évaluation reconnues.

Conclusion

4.71 Nous avons constaté un certain nombre d'améliorations à l'égard de la reddition de comptes des fondations au Parlement. Cependant, les progrès réalisés par le gouvernement demeurent insatisfaisants dans l'ensemble, en raison d'importantes lacunes qui persistent en ce qui concerne le régime de vérification externe et la surveillance ministérielle :

- Le gouvernement n'a pas pris l'engagement de faire effectuer des vérifications de gestion dont les résultats doivent être communiqués au

Parlement. Le Parlement ne dispose donc pas d'une information adéquate ni d'une assurance sur l'utilisation de plus de neuf milliards de dollars de fonds publics qui sont déjà entre les mains des fondations.

- Il n'existe pas de dispositions adéquates permettant au gouvernement d'ajuster le mandat ou l'orientation stratégique des fondations lorsque la situation a beaucoup évolué.

4.72 Nous avons également constaté que :

- l'indépendance des fondations soulève des questions au sujet de la capacité du gouvernement d'assurer une reddition de comptes adéquate au Parlement, particulièrement au moyen de l'information communiquée par les ministères parrains et les fondations;
- à quelques exceptions près, les engagements pour ce qui est de rendre compte des résultats ne sont pas respectés;
- les ministères ont besoin de directives du Secrétariat du Conseil du Trésor — plus particulièrement, les politiques qui s'appliquent aux ministères parrains devraient être clarifiées.

4.73 Le gouvernement s'est engagé à améliorer un certain nombre d'éléments du cadre de reddition de comptes, particulièrement l'information à communiquer. Pour respecter ces engagements, les ministères parrains ont ajouté des dispositions dans les ententes de financement et en ont mis en œuvre un certain nombre.

4.74 Nous avons évalué le cadre de reddition de comptes s'appliquant aux fondations, que nous proposions en 2002, et conclu qu'il était toujours pertinent, si l'on y ajoute les éléments que le gouvernement fédéral s'est engagé à exiger au sujet de l'information à communiquer et le nouvel élément que nous proposons pour satisfaire au besoin de normes d'évaluation.

Réponse globale du gouvernement. Le gouvernement est heureux que la vérificatrice générale ait reconnu que des progrès ont été accomplis en ce qui a trait au cadre de reddition de comptes des fondations, mais il ne souscrit pas à sa conclusion selon laquelle ces progrès sont dans leur ensemble insatisfaisants.

Afin d'évaluer le progrès réalisé, il serait important de mentionner les principes dont le gouvernement tient compte, tel qu'il en est fait mention dans le *Plan budgétaire de 2003*, lorsqu'il fait appel à une fondation pour mettre en œuvre une politique publique :

- Les fondations doivent se concentrer sur un secteur particulier, dont l'orientation stratégique est en général énoncée dans la loi ou dans une entente de financement ou dans les deux à la fois.
- La structure des fondations doit permettre de tirer profit du savoir-faire et de la capacité décisionnelle de conseils d'administration indépendants ayant une expérience et une connaissance directes des enjeux.
- Les décisions des fondations doivent s'appuyer sur le processus d'examen par des pairs qui sont spécialistes du domaine.

- Les fondations doivent disposer d'un financement garanti qui ne se limite pas aux crédits parlementaires annuels, de sorte qu'elles jouissent de la stabilité financière requise pour effectuer la planification exhaustive à moyen et à long terme qui s'avère essentielle dans leur secteur.
- Les fondations doivent avoir la possibilité et la capacité de recueillir des fonds supplémentaires auprès des autres ordres de gouvernement et du secteur privé.

Pour donner directement suite aux recommandations antérieures de la vérificatrice générale et du Comité permanent des comptes publics, le gouvernement a renforcé la reddition de comptes quant aux paiements de transfert aux fondations dans le *Plan budgétaire de 2003*. Des ententes de financement ont été renégociées et, dans certains cas, la loi a été modifiée pour prendre des dispositions visant à renforcer la reddition de comptes tout en respectant l'indépendance de ces organismes à but non lucratif.

Pour améliorer la transparence et la reddition de comptes, les rapports à l'intention des ministres, du Parlement et du public ont été renforcés. Les ministres déposent au Parlement les rapports annuels des fondations contenant des états financiers vérifiés liés à 80 p. 100 des transferts notés par la vérificatrice générale.

Les fondations font aussi régulièrement part de leurs plans et résultats aux ministères, qui doivent inclure les éléments importants à cet égard dans leurs rapports sur les plans et les priorités ainsi que dans leurs rapports sur le rendement déposés au Parlement. Certaines des dispositions prises, telle la nécessité de situer les plans et résultats des fondations par rapport à ceux des ministères, vont même au-delà des attentes de la vérificatrice générale.

De nouvelles mesures ont également été prises relativement au régime de vérification et d'évaluation, pour affermir des exigences précédentes quant aux vérificateurs externes indépendants accrédités professionnellement, de même qu'aux évaluations périodiques. Parmi ces nouvelles exigences figurent les vérifications de conformité afin d'assurer le respect des modalités des ententes de financement ainsi que les évaluations ministérielles qui permettent d'évaluer horizontalement divers programmes. Tel qu'il est indiqué dans le *Plan budgétaire de 2003*, la vérificatrice générale peut procéder à des évaluations de conformité à la discrétion des ministres. Selon les normes de vérification professionnelles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, les vérificateurs externes des fondations doivent évaluer la justesse des contrôles internes. Les fondations doivent aussi rendre compte de leur rendement dans leurs rapports annuels, qui sont examinés par leurs vérificateurs externes qui peuvent également effectuer des vérifications de gestion.

En ce qui concerne la surveillance ministérielle, des modifications ont été effectuées pour affermir les clauses d'inexécution des ententes de financement et apporter des correctifs en cas de dérapage. De plus, des dispositions aux ententes de financement et des modifications législatives ont été mises en œuvre pour recouvrer les fonds non dépensés lors de la

dissolution de fondations. On a aussi procédé à d'autres rajustements en renégociant les ententes de financement et en modifiant la législation. Cependant, ces rajustements préservent l'indépendance des organisations et ne concernent pas la réaffectation unilatérale de fonds par le gouvernement. Comme pour tous les paiements de transfert aux autres gouvernements et aux autres organismes à but non lucratif, les fonds sont transférés selon des ententes entre des organismes indépendants. Il serait inapproprié pour le gouvernement de réaffecter unilatéralement des fonds ou des biens achetés avec de tels fonds. Le gouvernement estime que le niveau de surveillance ministérielle et parlementaire est suffisant étant donné l'indépendance de ces organisations.

Finalement, en ce qui touche la comptabilisation des transferts aux fondations, le gouvernement reste d'avis que la façon dont il les comptabilise est conforme à l'objectif des normes comptables de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les transferts sont comptabilisés de la même manière que les autres transferts, comme ceux à l'intention des provinces, qui a été acceptée par la vérificatrice générale. Ces transferts procurent le financement stable à long terme requis pour attirer des ressources financières et de l'expertise dans des domaines stratégiques importants. Les décisions relatives à ces transferts interviennent lorsque le gouvernement jouit de la souplesse requise sur le plan financier pour financer ces priorités. Les décisions et annonces en ce sens ont été faites tout au cours de l'année et non pas seulement en fin d'exercice.

Pour récapituler, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures afin de renforcer l'ensemble de la reddition de comptes et la transparence concernant les paiements de transfert aux fondations. Il est prêt à examiner avec la vérificatrice générale les recommandations qui permettront d'améliorer ce cadre tout en respectant l'indépendance de ces organismes et les objectifs politiques légitimes recherchés.

À propos du suivi

Objectifs

Notre vérification a porté essentiellement sur les faits nouveaux et les changements susceptibles d'être apportés au cadre applicable aux nouveaux mécanismes de régie des ministères parrains et aux fondations. Plus particulièrement, nous visions à :

- déterminer quelles mesures le gouvernement, les organismes centraux et les ministères parrains ont prises pour améliorer la reddition de comptes au Parlement des fondations financées par le gouvernement;
- réévaluer, à la lumière des constatations de la présente vérification, les éléments du cadre de régie présenté dans le chapitre 1 de notre rapport de vérification de 2002, que nous jugions essentiels pour assurer une reddition de comptes efficace au Parlement.

Étendue et méthode

Cette vérification de suivi a porté sur les modifications apportées en matière de reddition de comptes depuis janvier 2002. À cet égard nous avons examiné trois secteurs fortement reliés entre eux, c'est-à-dire les éléments du cadre de régie décrits dans le chapitre 1 de notre rapport de 2002 que nous jugions essentiels pour assurer la reddition de comptes au Parlement :

- **L'information communiquée au Parlement et au public.** Cela comprend l'information communiquée par les ministères parrains dans le cadre du processus budgétaire et celle communiquée par les fondations dans les plans généraux, les rapports annuels (avec les résultats des évaluations) et les états financiers vérifiés.
- **Surveillance ministérielle**. Cela comprend les mécanismes de suivi stratégique (par exemple, la vérification, par les ministères parrains, de la conformité aux ententes de financement) et des procédures pour permettre au gouvernement d'apporter des ajustements et de régler les problèmes liés au mandat et au rendement.
- **Vérification externe et évaluation.** Cela comprend une vérification globale et une combinaison de vérifications et d'évaluations crédibles et indépendantes.

Échantillon. En plus de certains des ministères parrains et des fondations que nous avions examinés en 2002, nous avons inclus la Fondation autochtone de guérison comme exemple d'une des toutes premières fondations qui ont été mises sur pied; la Fondation Pierre Elliott Trudeau, à laquelle le gouvernement a appliqué pour la première fois plusieurs des améliorations apportées à son cadre de reddition de comptes; et, aux fins de comparaison, l'Institut canadien de recherches avancées, qui a reçu des fonds annuels en plus de son financement initial. Résolution des questions des pensionnats indiens Canada est le ministère parrain de la première fondation tandis qu'Industrie Canada est le ministère parrain des deux autres.

Critères

Nous nous attendions :

- à ce que les ministères parrains aient pris des mesures pour s'assurer que la législation habilitante, l'entente de financement, les directives ministérielles ou tout autre mécanisme comportent des dispositions satisfaisantes visant la communication au Parlement et au public de données financières et autres sur le rendement et les résultats des fondations, et pour voir à ce que la communication de cette information ait lieu ou qu'elle soit prévue;
- à ce que les ministères parrains aient pris des mesures pour s'assurer que la loi habilitante, les ententes de financement, les directives ministérielles ou d'autres mécanismes comportent des dispositions satisfaisantes pour qu'une vérification externe, une évaluation de programmes et un examen aient lieu ou qu'ils soient prévus;

- à ce que les ministères parrains aient pris des mesures pour s'assurer que la loi habilitante, les ententes de financement, les directives ministérielles ou tout autre mécanisme comportent des dispositions satisfaisantes pour assurer la surveillance ministérielle des fondations, de sorte que des modifications puissent être apportées dans la mise en œuvre, par les fondations, des politiques d'intérêt public, ou qu'un tel mécanisme soit prévu;
- à ce que le Bureau du Conseil privé, Finances Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor jouent un rôle de chef de file en matière d'orientation et d'élaboration de pratiques exemplaires à l'usage des ministères parrains, et que ceux-ci suivent les politiques du Conseil du Trésor lorsqu'ils établissent des fondations et qu'ils en assurent la surveillance, et lorsqu'ils veillent à la reddition de comptes au gouvernement et au Parlement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell
Directeur principal : Tom Wileman
Directrice : Nola Juraitis

Sophie Chen
Alex Smith
Frances Smith
Graeme Williamson

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe A Plan budgétaire de 2003 — Engagements touchant la reddition de comptes des fondations

Pour répondre aux besoins des Canadiens, le gouvernement a adopté en 1997 une nouvelle approche : la création de fondations. Le financement de ces dernières se fait par dotation initiale, et leur conseil d'administration indépendant est composé d'administrateurs possédant une expérience et des connaissances étendues. L'indépendance de ces fondations, leur stabilité financière et les compétences spécialisées de leurs membres leur permettent de relever des défis précis de façon impartiale et efficace. Cela explique l'importance des fondations pour mettre en œuvre des politiques, en particulier dans la recherche-développement et l'éducation où les connaissances spécialisées, les partenariats avec des tiers et un financement stable à long terme sont particulièrement importants.

Afin de préciser les circonstances dans lesquelles l'État a recours à des fondations, le présent budget énonce les principes dont ce dernier tient compte lorsqu'il envisage de créer une fondation pour mettre en œuvre une politique publique :

- les fondations doivent se concentrer sur un secteur particulier, dont l'orientation stratégique est en général énoncée dans la loi ou dans une entente de financement ou dans les deux à la fois;
- la structure des fondations doit permettre de tirer profit du savoir-faire et de la capacité décisionnelle de conseils d'administration indépendants ayant une expérience et une connaissance directes des enjeux;
- les décisions des fondations doivent s'appuyer sur le processus d'examen par des pairs qui sont spécialistes du domaine;
- les fondations doivent disposer d'un financement garanti qui ne se limite pas aux crédits parlementaires annuels, de sorte qu'elles jouissent de la stabilité financière requise pour effectuer la planification exhaustive à moyen et à long terme qui s'avère essentielle dans leur secteur;
- les fondations doivent avoir la possibilité et la capacité de recueillir des fonds supplémentaires auprès des autres ordres de gouvernement et du secteur privé.

Ces principes stratégiques sont conformes à la nouvelle Politique sur les différents modes de prestation de services du Conseil du Trésor, qui est entrée en vigueur le 1er avril 2002.

L'indépendance des fondations est un facteur clé de leur efficacité. Toutefois, cette même particularité a suscité des inquiétudes quant à la transparence et à la reddition de comptes. Les ententes de financement en vigueur énoncent le mandat des fondations et les conditions régissant leurs activités. De plus, les administrateurs sont entièrement responsables des mesures prises par les fondations, dont les états financiers font l'objet de vérifications indépendantes chaque année.

Dans le cadre de ses efforts constants en vue d'améliorer la transparence et la reddition de comptes, le gouvernement apportera des changements pour améliorer la reddition de comptes des fondations aux parlementaires et aux citoyens du Canada.

Approbation du Parlement : le gouvernement prend des mesures pour que la création et le financement des fondations fassent l'objet d'un examen approprié de la part du Parlement.

- Le gouvernement tient à ce que le Parlement donne son approbation directement par voie législative à l'égard de l'objet et du financement des fondations qui présentent une importance particulière sur le plan stratégique ou financier. De toute manière, le Parlement devra approuver le financement des fondations. Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, le gouvernement aura recours aux fondations conformément à la Politique sur les différents modes de prestation de services du Conseil du Trésor.

Reddition de comptes au public : le gouvernement prendra les mesures suivantes afin d'améliorer la transparence des fondations et, par le fait même, leur reddition de comptes au public :

- Les fondations seront tenues de présenter, lors de chaque année visée par leur entente de financement, un plan [général] au ministre responsable de l'administration de cette entente. Ce plan portera sur les dépenses prévues, les objectifs et les résultats visés relativement au financement fédéral. Un résumé du plan [général] sera rendu public par le ministre compétent et sera présenté au Parlement.
- En outre, les rapports sur les plans et les priorités des ministères, qui sont déposés au Parlement, feront état des principaux résultats attendus des fondations dans le contexte des plans et des priorités ministérielles d'ensemble.

De plus, le ministère responsable de l'administration de l'entente de financement fera rapport sur les principaux résultats atteints par la ou les fondations concernées dans son rapport ministériel sur le rendement pour la durée de l'entente de financement, et il situera ces résultats dans le contexte de ses résultats d'ensemble.

- Les rapports annuels des fondations, dont les renseignements pertinents sur les résultats, les états financiers vérifiés et les résultats des évaluations, seront présentés au ministre responsable de l'entente de financement et seront rendus publics. Les rapports annuels des fondations créées expressément par voie législative seront déposés au Parlement par le ministre compétent.
- Les rapports annuels des fondations contiendront des données sur les résultats ainsi que des états financiers vérifiés, présentés conformément aux principes comptables généralement reconnus. Vu que les fondations sont des entités indépendantes à but non lucratif possédant leur propre structure de régie interne et leurs membres, ce sont ces derniers qui nommeront le vérificateur externe, et c'est à eux que ce vérificateur fera rapport.

Respect des ententes de financement : la reddition de comptes des fondations sera en outre améliorée grâce aux mesures suivantes :

- Les fondations devront procéder à des évaluations indépendantes, présenter les résultats de ces évaluations au ministre compétent et les rendre publics. Les ministères incorporeront toute constatation importante à leurs rapports ministériels sur le rendement, déposés chaque année au Parlement.
- Les ententes de financement conclues avec les fondations issues du budget de 2001 renferment des dispositions prévoyant des vérifications de conformité indépendantes de même que l'évaluation des programmes. Il y aura également des dispositions d'intervention au cas où le ministre responsable estime qu'il y a eu manquement important aux modalités de l'entente de financement. Les dispositions prévoiront des mécanismes de règlement des différends.
- En outre, toutes les nouvelles ententes de financement comprendront des dispositions en vertu desquelles le ministre responsable pourra, à sa discrétion, recouvrer les fonds inutilisés en cas de liquidation.

Les mesures qui précèdent sont prospectives. Le gouvernement consultera les fondations actuelles pour envisager la modification de leurs ententes avec lui en vue d'y intégrer ces nouvelles exigences.

L'adoption de ces exigences vise à régler la plupart des problèmes touchant la reddition de comptes des fondations soulevés dans le rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale.

Annexe B Description des fondations examinées au cours de la présente vérification

Fondations et ministères parrains	Description
Huit fondations dont nous avons effectué le suivi depuis la vérification d'avril 2002	
Fondation canadienne pour l'innovation Établissement : 1997 Industrie Canada	Société indépendante sans but lucratif établie en vertu de la *Loi d'exécution du budget de 1997* pour offrir aux universités, aux collèges, aux hôpitaux et à d'autres établissements sans but lucratif les fonds nécessaires pour accroître la capacité du Canada d'effectuer de la recherche de grande qualité.
Inforoute Santé du Canada Inc. Établissement : 2001 Santé Canada	Société sans but lucratif ayant pour but, en collaboration avec les secteurs public et privé, d'accélérer le développement et l'adoption de systèmes modernes d'information et de technologie de communication dans le secteur de la santé, tout en assurant des normes communes et l'interfonctionnement.
Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé Établissement : 1997 Santé Canada	La mission de la Fondation consiste à appuyer la prise de décision fondée sur les données probantes dans l'organisation, la gestion et la prestation des services de santé par l'entremise de programmes de financement de la recherche, de développement des capacités et de transfert de connaissances.
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire Établissement : 1998 Ressources humaines et Développement des compétences Canada	Organisme indépendant créé par la *Loi d'exécution du budget de 1998* pour la gestion d'une dotation fédérale de 2,5 milliards de dollars pendant 10 ans à compter de 2000. Il accorde des bourses d'études à des étudiants.
Génome Canada Établissement : 2000 Industrie Canada	Génome Canada investit, et gère des projets de recherche à grande échelle dans des domaines clés comme l'agriculture, l'environnement, les pêches, la foresterie, la santé et le développement de nouvelles technologies. Génome Canada appuie aussi les projets de recherche visant l'étude et l'analyse des enjeux éthiques, environnementaux, économiques, de droit et de société liés à la génomique.
Fonds d'habilitation municipal vert (FHMV) et Fonds d'investissement municipal vert (FIMV) Établissement : 2000 Ressources naturelles Canada et Environnement Canada	La Fédération canadienne des municipalités administre ces fonds. Le FHMV offre des subventions à frais partagés pour des études de faisabilité de projets visant à améliorer la qualité de l'air, de l'eau et du sol. Le FIMV offre des prêts avec intérêts, des garanties de prêts et des subventions dont les bénéficiaires peuvent se servir pour réaliser des projets relatifs à l'énergie et à l'environnement dans les services municipaux.
Technologies du développement durable Canada Établissement : 2001 sous la désignation de Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable Ressources naturelles Canada et Environnement Canada	Fondation indépendante, établie par une loi fédérale pour fournir des fonds à des consortiums constitués de sociétés du secteur privé, d'universités, d'organismes de recherche et de sociétés sans but lucratif, pour des projets de mise au point et de mise à l'épreuve de technologies, en particulier celles qui offrent des solutions pour le changement climatique et la qualité de l'air. La fondation apportera un complément aux activités de développement durable des autres ministères fédéraux.

Fondations et ministères parrains	Description
Trois autres fondations mentionnées dans le présent rapport de vérification	
Fondation autochtone de guérison Établissement : 1998 Affaires indiennes et du Nord Canada*	La fondation est financée par le gouvernement du Canada. Elle vise à financer des projets et des programmes pour répondre aux besoins de guérison des Autochtones qui subissent les séquelles des abus subis dans des pensionnats.
Institut canadien de recherches avancées Établissement : 1982 Industrie Canada	L'Institut procure aux chercheurs les moyens de rencontrer leurs pairs de toutes les régions du Canada et du monde, et d'échanger et de collaborer avec eux pour relever les défis scientifiques et sociaux de demain.
Fondation Pierre Elliott Trudeau Établissement : 2001 Industrie Canada	Créée à titre de société sans but lucratif, la Fondation cherche à commémorer feu le premier ministre Pierre Elliott Trudeau en finançant des études et des recherches avancées au Canada dans le domaine des lettres et des sciences humaines. La Fondation offre aussi des bourses à des chercheurs en milieu de carrière et un programme de mentorat à des professionnels chevronnés qui travaillent dans le domaine de la politique publique.

* Résolution des questions des pensionnats indiens Canada est maintenant le ministère parrain de la Fondation autochtone de guérison.

Annexe C Cadre de reddition de comptes des fondations proposé par notre bureau

Les changements apportés au cadre de régie depuis notre rapport d'avril 2002 sont en italique.

Élément	Description
Assurer la reddition de comptes au Parlement	
Communication de l'information au Parlement et au public	
Plans *généraux*	Les plans, qui doivent comprendre les objectifs, les stratégies à suivre et les réalisations attendues, doivent être rendus publics et déposés au Parlement. Il serait raisonnable de prévoir un plan *général* initial et une mise à jour au moins tous les trois ans. *Dans son Rapport sur les plans et les priorités, le ministère parrain doit situer les principaux résultats attendus de la fondation dans le contexte des plans et des priorités d'ensemble du ministère.*
Rapport annuel sur le rendement, y compris des états financiers vérifiés	Information à jour, pertinente et crédible indiquant dans quelle mesure et à quel coût *la fondation* a atteint les objectifs stratégiques fédéraux, et communiquée aux ministres responsables, au Parlement et au public, dans un rapport annuel ou dans un rapport ministériel sur le rendement, selon le cas. *Dans son Rapport ministériel sur le rendement, le ministère parrain doit situer les principaux résultats atteints par la fondation dans le contexte des résultats d'ensemble du ministère.*
Résultats des évaluations	Les constatations des évaluations indépendantes devraient être déposées au Parlement.
Régime de vérification externe *et d'évaluation*	
Vérification *de gestion* communiquée au Parlement	Dans *les fondations*, le vérificateur externe doit effectuer des vérifications d'attestation, de conformité et de *gestion*. Dans tous les cas, les vérifications sont communiquées au conseil d'administration, au ministre parrain et au Parlement.
Normes d'évaluation	*Les ministères parrains doivent veiller à ce que les évaluations commandées par les fondations conformément à la loi ou aux ententes de financement soient effectuées conformément à des normes d'évaluation reconnues.*
Surveillance ministérielle	
Moyen d'assurer un suivi stratégique, y compris vérification de conformité	Le ministère parrain doit exercer un suivi stratégique afin de disposer en temps voulu d'information sur l'intendance, sur les résultats obtenus et sur la conformité générale aux conditions.
Marche à suivre en cas de rendement insatisfaisant	Il doit y avoir des dispositions raisonnables relativement aux mesures à prendre en cas de rendement insatisfaisant de la *fondation*, et à son abolition au besoin. Dans les *fondations*, le gouvernement doit être en mesure d'intervenir dans le cas exceptionnel où l'objectif d'intérêt public n'est manifestement pas atteint ou que la situation a beaucoup évolué depuis la création du mécanisme. En cas de cessation des activités ou de liquidation pour quelque raison que ce soit, le gouvernement fédéral doit être en mesure de recouvrer les fonds fédéraux restants.

Annexe D Progrès réalisés à l'égard des recommandations

Nos recommandations (chapitre 1 de notre rapport d'avril 2002)	Recommandations du Quatorzième Rapport du Comité permanent des comptes publics	Recommandation acceptée ou rejetée par le gouvernement	Progrès réalisés par le gouvernement
1.37 Si le gouvernement fédéral décide d'établir des mécanismes de régie déléguée qui entraînent des changements importants sur le plan de la politique ou des engagements élevés de fonds ou de biens publics, il devrait le faire par la voie d'une législation directe.		Acceptée en ce qui a trait à la voie d'une loi directe	○
Le Bureau du Conseil privé devrait veiller à ce que cette législation réponde aux exigences essentielles à la bonne gouvernance et à la reddition de comptes au Parlement.		Aucune réponse claire du Bureau du Conseil privé	
1.49 Pour assurer une bonne communication de l'information au Parlement au sujet des mécanismes de régie déléguée, les ministres parrains devraient déposer, en temps opportun, les documents ci-après : • les plans pluriannuels; [maintenant appelés plans d'activités]; • les constatations des évaluations; • les rapports annuels sur ce qui a été accompli, y compris les états financiers vérifiés. Ces documents devraient être mentionnés dans les documents budgétaires des ministères parrains.	Que le gouvernement cherche par tous les moyens à persuader [toutes] les fondations existantes d'intégrer, à leur cadre de reddition de comptes et de gouvernance, les nouvelles dispositions visant à consolider la fonction de surveillance ministérielle, ce qui comprend un suivi stratégique, des procédures de recours en cas de manque d'efficience, des dispositions clairement définies permettant une vérification ministérielle ainsi qu'une évaluation des activités des fondations et des mécanismes devant permettre de recouvrer les fonds fédéraux non dépensés en cas de faillite ou de cessation d'activités des fondations.	Acceptée	●
	Que le gouvernement s'efforce de faire modifier les ententes de financement des fondations créées par voie législative ou recevant de lui un financement important (d'au moins 500 millions de dollars) pour que [celles-ci soient tenues] de déposer au Parlement des rapports annuels, des rapports sur les plans et les priorités et des rapports de rendement distincts.	Rejetée	

● Satisfaisant ○ Insatisfaisant

Nos recommandations (chapitre 1 de notre rapport d'avril 2002)	Recommandations du Quatorzième Rapport du Comité permanent des comptes publics	Recommandation acceptée ou rejetée par le gouvernement	Progrès réalisés par le gouvernement
1.54 Le gouvernement fédéral devrait veiller à ce qu'il y ait des dispositions prévoyant la vérification de large portée de tous les mécanismes de régie déléguée. La vérificatrice générale devrait être désignée à titre de vérificatrice externe des fondations, à quelques exceptions près.	Que, pour les fondations créées par voie législative ou recevant un financement fédéral important (d'au moins 500 millions de dollars), le gouvernement fédéral s'efforce de faire modifier les ententes de financement afin que celles-ci prévoient des évaluations périodiques des programmes, des vérifications de l'optimisation des ressources et des évaluations indépendantes de l'équité et de la fiabilité des renseignements sur le rendement, dont les ministres devront communiquer les résultats au Parlement. Que pour les fondations créées par voie législative ou recevant un financement fédéral important (d'au moins 500 millions de dollars), le gouvernement fédéral y désigne le vérificateur général du Canada au poste de vérificateur externe.	Rejetée	
1.62 Le gouvernement fédéral devrait faire en sorte qu'il y ait une formule de rajustement permettant aux ministres parrains d'intervenir dans le cas exceptionnel où un mécanisme de régie déléguée n'atteint pas manifestement son objectif d'intérêt public ou si la situation a beaucoup évolué depuis sa création.	Que le gouvernement cherche par tous les moyens à persuader [toutes] les fondations existantes d'intégrer, à leur cadre de reddition de comptes et de gouvernance, les nouvelles dispositions visant à consolider la fonction de surveillance ministérielle, ce qui comprend un suivi stratégique, des procédures de recours en cas de manque d'efficience, des dispositions clairement définies permettant une vérification ministérielle ainsi qu'une évaluation des activités des fondations et des mécanismes devant permettre de recouvrer les fonds fédéraux non dépensés en cas de faillite ou de cessation d'activités des fondations.	Acceptée en partie pour les situations extrêmes	○
1.63 Le gouvernement fédéral devrait veiller à ce qu'il existe une disposition permettant aux ministères parrains d'entreprendre des vérifications de la conformité des mécanismes de régie déléguée.		Acceptée	●
1.64 Si un mécanisme de régie déléguée doit être liquidé ou prendre fin, le gouvernement fédéral devrait recouvrer les fonds fédéraux non dépensés.		Acceptée	●

● Satisfaisant ○ Insatisfaisant

Nos recommandations (chapitre 1 de notre rapport d'avril 2002)	Recommandations du Quatorzième Rapport du Comité permanent des comptes publics	Recommandation acceptée ou rejetée par le gouvernement	Progrès réalisés par le gouvernement
1.69 Le Bureau du Conseil privé devrait veiller à ce que les ministères définissent tous les rôles et responsabilités des personnes nommées par le fédéral aux conseils d'administration des mécanismes de régie déléguée. Le gouvernement fédéral devrait résoudre la question de l'incompatibilité éventuelle des fonctions.		Rejetée	
1.115 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller à recueillir et à diffuser, au moyen de sa base de données sur les autres modes de prestation des services, des renseignements suffisants sur les types et le nombre de nouveaux mécanismes de régie établis par les ministères fédéraux. La base de données devrait également offrir aux gestionnaires du gouvernement de l'information sur les leçons apprises et sur les bonnes pratiques recensées dans les mécanismes.		Acceptée	●
1.116 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait examiner les cas où des organismes sont exonérés de la politique du Conseil du Trésor interdisant les paiements avant que les fonds ne soient nécessaires. Les constatations de cet examen devraient être communiquées au Parlement.		Rejetée	
1.117 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait élaborer un cadre d'évaluation et entreprendre, après une période appropriée, une évaluation dans l'ensemble du gouvernement de l'utilisation des nouveaux mécanismes de régie en tant qu'instruments de politique publique. Les résultats de l'évaluation devraient être communiqués au Parlement.		Rejetée	

● Satisfaisant ○ Insatisfaisant

Chapitre

5

Agence canadienne de développement international

Les vérifications de la conformité financière et la gestion des marchés et des contributions

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Objet du suivi 4

Observations et recommandations 4

Sélection de l'entrepreneur 4

Accords de contribution concurrentiels et non concurrentiels 4

L'ACDI a mis à jour ses politiques sur les accords de contribution, mais des lacunes subsistent 6

Les gestionnaires de l'ACDI ne vérifient pas toujours la part des contributions des bénéficiaires 8

Ententes contractuelles 9

Marchés à fournisseur unique et fractionnement de marché 9

Mise en œuvre 10

Des clauses de résiliation pour les accords plus importants n'ont toujours pas été mises en œuvre 10

L'ACDI surveille les risques et garantit la durabilité plus efficacement 10

Subventions de l'ACDI 11

L'ACDI a fortement accru son utilisation des subventions durant les trois dernières années 12

La raison donnée pour justifier l'utilisation d'une subvention plutôt que d'une contribution était souvent floue 15

L'ACDI a versé des subventions sans évaluer les besoins en trésorerie 16

L'ACDI prépare des directives sur l'administration des subventions 16

Vérifications de la conformité financière 17

La justification des renonciations s'est améliorée depuis 1999, mais des problèmes persistent 18

Fonds de contrepartie 21

Les lacunes relatives à la monétisation étaient négligeables 23

Conclusion 24

À propos du suivi 26

Agence canadienne de développement international

Les vérifications de la conformité financière et la gestion des marchés et des contributions

Points saillants

5.1 En général, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a suivi de manière satisfaisante nos recommandations de 1999 et de 2000. Elle a fait des progrès en ce qui concerne les domaines clés suivants : la conclusion d'accords au moyen d'un processus concurrentiel, les dépôts dans les fonds de contrepartie, la surveillance des risques des projets et la durabilité des avantages. Elle a aussi mieux documenté les décisions liées à ses vérifications des accords de contribution.

5.2 Nous avons remarqué une amélioration pour ce qui est de l'utilisation des accords de contribution non concurrentiels. Dans les dossiers que nous avons examinés, le recours non justifié aux marchés à fournisseur unique pour les accords de contribution avait beaucoup diminué. De plus, la valeur totale des marchés à fournisseur unique affichait une baisse significative depuis notre vérification précédente. Quant aux fonds de contrepartie que nous avons vérifiés, nous n'avons relevé que quelques cas d'importance secondaire de non-respect de la politique de l'ACDI.

5.3 En 1999, nous avons observé que l'ACDI documentait rarement la justification des décisions de ne pas recouvrer les montants erronés, décelés lors de ses vérifications de la conformité financière des accords de contribution et des ententes contractuelles. L'ACDI a amélioré la documentation de ce type de décisions, mais dans les dossiers que nous avons examinés, la moitié des décisions n'étaient toujours pas justifiées ou documentées comme il se doit.

5.4 Au cours de notre suivi, nous avons pris connaissance de lacunes dans trois autres domaines connexes : les contributions en nature, les autorisations nécessaires pour renoncer aux sommes dues par les agents d'exécution et la gestion des subventions. Nous avons constaté qu'il est peu fréquent que les agents de l'ACDI analysent la valeur des contributions en nature promises par les bénéficiaires du financement ou qu'ils s'assurent que les bénéficiaires ne réalisent pas un profit, conformément à la politique de l'ACDI. Dans de nombreux cas, les agents de l'ACDI ont décidé de ne pas exiger des agences d'exécution canadiennes qu'elles remboursent les sommes reçues pour des dépenses non prévues par les accords. Depuis notre vérification de 2000, le recours aux subventions plutôt qu'aux contributions pour financer les projets d'aide s'est nettement accru à l'ACDI. Nous craignons que, sans évaluer l'effet probable de l'utilisation des subventions sur les résultats de développement attendus, l'ACDI renonce dans une certaine mesure au contrôle et à la surveillance qu'elle doit exercer sur la façon dont les

bénéficiaires dépensent les sommes versées. L'ACDI a de plus effectué des paiements anticipés des subventions sans toutefois évaluer les besoins de trésorerie des bénéficiaires et sans donner suffisamment d'explications sur les motifs de ses décisions.

Contexte et autres observations

5.5 Le présent suivi avait pour objectif principal d'évaluer la suite donnée par l'ACDI aux questions et aux recommandations soulevées dans deux de nos rapports précédents, soit celui de novembre 1999, chapitre 28, Agence canadienne de développement international — Les contrôles financiers des projets, et celui d'octobre 2000, chapitre 14, Agence canadienne de développement international — La gestion des marchés et des accords de contribution. Le suivi ciblait quatre domaines principaux : le processus d'attribution des marchés et les accords de contribution pour les projets d'aide, la réaction de l'ACDI aux résultats des vérifications de la conformité financière en ce qui concerne le non-respect des conditions des accords, les contrôles des paiements versés aux fonds de contrepartie, et les processus de mise en œuvre de projet associés à la gestion des risques et des résultats. Nous n'avons pas fait le suivi de plusieurs autres questions abordées dans ces chapitres, dont les contrôles financiers généraux, la conception de projet et les accords de la Direction générale du partenariat. Nous avons aussi vérifié trois autres questions liées aux observations précédentes : les contributions en nature des bénéficiaires, l'utilisation des accords de subvention et les autorisations concernant le non-recouvrement de sommes à percevoir ayant été relevées au moment des vérifications de la conformité financière.

5.6 L'ACDI est responsable de la gestion d'environ 2,6 milliards de dollars au titre de l'aide internationale du Canada. Ses dépenses de programme prennent la forme de paiements de transfert versés à ses agents d'exécution et partenaires selon les dispositions des accords de financement officiels. Il s'agit notamment de marchés, d'accords de contribution et d'accords de subvention. Le *Règlement sur les marchés de l'État* et la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor régissent l'attribution des marchés d'aide. Les contributions et les subventions de l'ACDI sont assujetties aux Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement, approuvées par le Conseil du Trésor, et à la politique cadre qui s'y rattache.

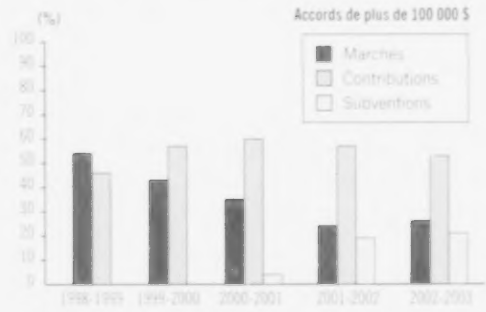
Réaction de l'Agence canadienne de développement international. L'Agence a indiqué les mesures qu'elle prévoit prendre afin de donner suite aux recommandations. Elle a produit une réponse détaillée pour chacune des recommandations du chapitre.

Introduction

5.7 La présente vérification est un suivi des principales questions soulevées dans deux vérifications précédentes de notre Bureau. En novembre 1999, nous avons examiné les contrôles financiers mis en place par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) pour gérer ses projets de développement. En octobre 2000, nous nous sommes penchés sur la gestion des marchés, des accords de contribution et d'autres types d'accords visant la fourniture de biens et la prestation de services, dont la sélection des agences d'exécution canadiennes chargées de mettre les projets en œuvre. Le Comité des comptes publics a tenu une audience sur le chapitre de 2000 et il a publié un rapport dans lequel il appuyait nos observations et recommandations.

5.8 L'ACDI est responsable de la gestion d'environ 2,6 milliards de dollars au titre de l'aide au développement international offerte par le Canada. Ses dépenses de programme sont constituées de marchés, de subventions, de contributions et d'autres paiements de transfert. L'ACDI verse ces paiements à des institutions du Canada et de pays en développement, aux gouvernements provinciaux et à leurs organismes et agences, de même qu'à des entreprises du secteur privé canadien. Les paiements ont pour but de financer des projets, des programmes et des activités de développement précis. La relation entre l'ACDI et ses partenaires est régie par les accords officiels qu'elle conclut avec eux. La pièce 5.1 montre la répartition des marchés, des accords de contribution et des accords de subvention, d'une valeur de plus de 100 000 $, conclus par les directions générales des programmes géographiques; elle ne comprend pas l'aide alimentaire. Ces directions générales exécutent les programmes géographiques, aussi appelés programmes bilatéraux ou de pays à pays, et elles gèrent la passation de marchés et d'autres types d'accords visant la fourniture de biens et la prestation de services, y compris la sélection des agences d'exécution canadiennes chargées de réaliser les projets.

Pièce 5.1 Répartition des marchés, des accords de contribution et des accords de subvention de plus de 100 000 $ conclus par les directions générales des programmes géographiques



Source : ACDI (données non vérifiées)

5.9 L'ACDI a la responsabilité de choisir ses partenaires ainsi que de préparer et de gérer ses accords avec eux. L'attribution des marchés pour les services d'aide et les services corporatifs est régie par le *Règlement sur les marchés de l'État* et la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor. Les accords de subvention et de contribution de l'ACDI ne sont pas assujettis au *Règlement*, mais plutôt aux Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement, approuvées par le Conseil du Trésor le 22 mars 2001, et à la Politique cadre de l'aide au développement international qui s'y rattache.

Objet du suivi

5.10 Le présent suivi avait pour objectif principal d'évaluer la suite donnée par l'ACDI aux questions et aux recommandations soulevées dans nos deux rapports précédents :

- Nous avons examiné le processus de sélection des entrepreneurs pour les marchés, les accords de contribution et les subventions afin d'en vérifier la conformité aux directives du Conseil du Trésor, aux Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement et aux politiques internes de l'ACDI. Nous voulions obtenir l'assurance que l'ACDI suivait un processus de sélection concurrentiel approprié lorsque cela était nécessaire.
- Nous nous sommes penchés sur la façon dont l'ACDI a donné suite aux résultats des vérifications de la conformité financière des marchés et des contributions.
- Nous avons étudié diverses questions touchant le contrôle des paiements versés aux fonds de contrepartie que nous avions abordées en 2000 (et aussi en 1998).
- Nous avons examiné les progrès faits par l'ACDI au regard de divers aspects de la mise en œuvre de projets.

5.11 On trouvera d'autres précisions sur le suivi dans la section intitulée **À propos du suivi**, à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Sélection de l'entrepreneur

Accords de contribution concurrentiels et non concurrentiels

5.12 Un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel donne la meilleure garantie que des entrepreneurs qualifiés auront des chances égales de faire affaire avec le gouvernement et que ce dernier recevra une valeur optimale pour son investissement. Le *Règlement sur les marchés de l'État* précise que la concurrence est la norme et que les ministères doivent lancer un appel d'offres avant de conclure un marché. Il est aussi pratique courante au gouvernement d'accorder des contributions sans faire appel à la concurrence pour appuyer les projets et les activités d'organisations non gouvernementales.

Contributions — Paiements de transfert conditionnels en vertu desquels les bénéficiaires doivent respecter certaines conditions avant que les coûts soient remboursés.

Subventions — Paiements de transfert inconditionnels en vertu desquels les critères d'admissibilité et les demandes de paiement reçues à l'avance constituent une assurance suffisante que les objectifs du paiement seront atteints.

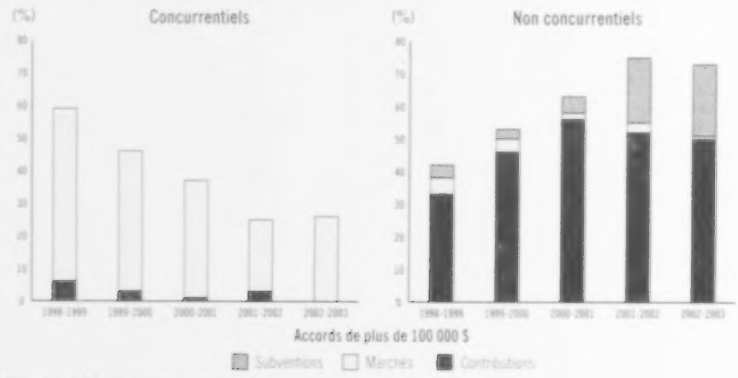
5.13 La pièce 5.2 montre la répartition des accords concurrentiels et non concurrentiels de plus de 100 000 $ conclus par les directions générales des programmes géographiques de 1998-1999 à 2002-2003. Elle comprend les marchés de biens et de services, les accords de contribution et les subventions. Le *Guide du gestionnaire pour les accords de contribution* de l'ACDI explique les principales caractéristiques des marchés et des accords de contribution à l'Agence (voir la pièce 5.3), mais il ne traite pas des subventions.

5.14 Lors de notre vérification de 2000, nous avons dit qu'au fil des ans l'ACDI avait respecté les principes de concurrence pour les marchés, mais qu'elle ne l'avait pas fait pour les accords de contribution. Nous avons alors fait observer que les modalités et conditions de l'ACDI s'appliquant aux accords de contribution, qui avaient été approuvées par le Conseil du Trésor en 1996, étaient très générales. Ces modalités et conditions ne fournissaient aucun renseignement sur les modes d'attribution concurrentiels ou non concurrentiels des accords de contribution. Ce manque de précision a eu pour résultat que le personnel de l'ACDI a parfois suivi un processus non concurrentiel pour les contributions relatives aux propositions sollicitées alors qu'il aurait dû, selon la politique alors en vigueur, suivre le processus concurrentiel.

5.15 En juin 2000, le Conseil du Trésor a publié une nouvelle politique sur les paiements de transfert (subventions et contributions). L'objectif de la politique est de « veiller à assurer une saine gestion des transferts, leur responsabilisation et leur contrôle ». Selon cette politique, les ministères et les organismes sont tenus de faire approuver les nouvelles modalités et conditions de leurs programmes de paiement de transfert avant avril 2005.

5.16 Lors de notre vérification de 2000, nous avons recommandé à l'ACDI d'inclure, dans les nouvelles modalités et conditions qu'elle devait soumettre en 2001 au Conseil du Trésor, un cadre précisant comment et quand les accords de contribution seraient utilisés. L'Agence a indiqué qu'elle instaurerait un cadre plus structuré afin de mieux guider son personnel sur l'utilisation des accords de contribution, spécialement dans le cas des propositions sollicitées.

Pièce 5.2 Accords concurrentiels et non concurrentiels de plus de 100 000 $ conclus par les directions générales des programmes géographiques de l'ACDI



Source : ACDI (données non vérifiées)

Pièce 5.3 Principales caractéristiques des marchés et des accords de contribution conclus à l'ACDI

	Marchés	Accords de contribution
Objectif	Retenir les services d'un fournisseur, acheter des produits ou louer des biens immobiliers	Octroyer des fonds à un projet de développement conçu par un tiers
Statut juridique	Exécutoire	Exécutoire
Régi par	• Accords commerciaux • Règlement sur les marchés de l'État • Pouvoirs relatifs à la passation de marchés délégués par le Conseil du Trésor • Politiques de passation des marchés de l'ACDI	• Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor • Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement de l'ACDI (approuvées par le Conseil du Trésor) • Politique cadre de l'aide au développement international de l'ACDI Les accords de contribution ne sont pas régis par le *Règlement sur les marchés de l'État* et la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, mais les gestionnaires de projet de l'ACDI sont tenus de s'inspirer de l'esprit du *Règlement* quand ils ont recours à de tels accords.
Profit	Le profit est permis pour les promoteurs et les sous-traitants	Aucun profit n'est permis pour les promoteurs
Partage des coûts	Sans objet	Pris en compte au moment de l'évaluation des propositions
Mécanisme de l'accord	**Doit être concurrentiel**. Il y a quatre types d'exceptions permises pour l'attribution d'un marché à un fournisseur unique en vertu du *Règlement sur les marchés de l'État*. Nos observations portent sur ces exceptions lorsqu'elles ne sont pas utilisées adéquatement.	**Spontané** (idée proposée à l'ACDI) : aucun appel d'offres n'est requis. **Sollicité** (idée formulée par l'ACDI) : à l'ACDI, l'appel d'offres est la norme; des exceptions non définies sont permises. Nos observations portent sur ces exceptions lorsqu'elles ne correspondent pas aux quatre exceptions prévues par le *Règlement sur les marchés de l'État* pour l'attribution de marchés.

Source : Texte adapté du document *Guide du gestionnaire pour les accords de contribution de l'ACDI*

L'ACDI a mis à jour ses politiques sur les accords de contribution, mais des lacunes subsistent

5.17 Le Conseil du Trésor a approuvé, en mars 2001, les nouvelles Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement de l'ACDI. Elles comprenaient la Politique cadre de l'aide internationale au développement. Cependant, ces documents ne renfermaient pas de cadre plus précis pour l'utilisation des accords de contribution. À la différence du cadre qui régit les marchés, les Modalités et conditions et la Politique cadre de l'aide au développement international de l'ACDI ne donnent pas encore suffisamment d'information sur les cas où un processus concurrentiel ou non concurrentiel peut être utilisé pour les accords de contribution relatifs aux propositions sollicitées.

5.18 Le *Règlement sur les marchés de l'État* et la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor ne s'appliquent pas aux contributions. Toutefois, le *Guide du gestionnaire pour les accords de contribution* de l'ACDI indique que « les gestionnaires de projet devraient s'inspirer de l'esprit du *Règlement sur les marchés de l'État* quand ils ont recours aux accords de contribution. »

5.19 Le *Guide des gestionnaires de l'ACDI dans la passation des marchés*, qui a été publié en 2000, comprenait un chapitre sur l'utilisation des contributions. Le *Guide du gestionnaire pour les accords de contribution* de l'ACDI, qui a été publié en 2002, aide le personnel à mieux comprendre comment se servir des accords de contribution pour promouvoir les priorités des programmes de l'Agence. Ces deux guides tentent d'apporter des éclaircissements sur la pertinence d'accorder les contributions selon le processus concurrentiel ou non concurrentiel. Ils indiquent que des accords de contribution non concurrentiels peuvent être utilisés pour les propositions spontanées (c'est-à-dire lorsque l'idée d'un projet provient d'un organisme externe). Dans le cas des propositions sollicitées (lorsque l'idée d'un projet provient de l'ACDI), les contributions accordées par voie de mise en concurrence sont appropriées. Les deux documents prévoient des exceptions.

5.20 Ainsi, le *Guide des gestionnaires de l'ACDI dans la passation des marchés* précise qu'il faut « dans toute la mesure du possible » faire appel à la concurrence dans le cas des propositions de contributions sollicitées. Cependant, ni le *Guide des gestionnaires de l'ACDI dans la passation des marchés* ni le *Guide du gestionnaire pour les accords de contribution* n'expliquent clairement les circonstances où il est permis de faire exception. On ne sait donc pas avec certitude quand il est possible d'avoir recours au processus non concurrentiel pour les propositions sollicitées par l'ACDI. Même si notre échantillon montrait une utilisation nettement moindre des marchés à fournisseur unique que celui de notre vérification de 2000, nous avons remarqué que l'ACDI accordait encore parfois des contributions sans appel d'offres dans le cas de propositions sollicitées. Cette incertitude persistante nous porte à croire que les problèmes observés lors de notre vérification de 2000 concernant l'utilisation des accords de contribution n'ont pas été réglés de façon définitive par les politiques de l'ACDI.

5.21 Nous avons vérifié 19 accords de contribution sur un total d'environ 1 400 accords d'une valeur de plus de 100 000 $ ayant été conclus entre janvier 2001 et août 2003. Neuf dossiers étaient classés comme étant des « accords de contribution spontanés » (c'est-à-dire conclus à la suite de propositions non sollicitées); ces contributions avaient été attribuées sans appel d'offres, ce qui était conforme à la politique de l'ACDI. Dix autres dossiers étaient classés comme étant des « accords de contribution traditionnels » (c'est-à-dire qu'il n'y avait pas eu de mise en concurrence). Or, nous croyons que deux d'entre eux auraient dû faire l'objet d'un appel d'offres parce que l'ACDI avait sollicité des propositions et qu'il aurait été possible, d'après l'information figurant au dossier, de trouver d'autres fournisseurs qualifiés. Ces deux accords n'étaient pas conformes à la politique de l'ACDI. Dans l'ensemble, nous avons constaté une amélioration marquée par rapport à la vérification de 2000. En effet, lors de celle-ci, six des

onze accords de contribution vérifiés n'étaient pas conformes à la politique de l'ACDI.

5.22 En 2000, nous avons recommandé qu'un groupe distinct au sein de l'ACDI examine tous les marchés et les accords de contribution non concurrentiels proposés de plus de 100 000 $ afin d'en mesurer la conformité aux autorisations et à la politique de l'Agence. Cette dernière avait convenu de donner suite à notre recommandation. Au cours de notre suivi, nous avons constaté que l'ACDI avait décidé que chaque direction générale mènerait ses propres examens, sans toutefois les rendre obligatoires. Dans les dossiers des marchés et des accords de contribution non concurrentiels que nous avons vérifiés, nous n'avons trouvé aucun élément probant permettant d'établir que de tels examens avaient été réalisés.

Les gestionnaires de l'ACDI ne vérifient pas toujours la part des contributions des bénéficiaires

5.23 Dans les accords de contribution, le bénéficiaire fait souvent sa propre contribution au projet et celle-ci peut être en nature, comme le temps des bénévoles ou les dons de matériel. La nature et l'étendue de la contribution du bénéficiaire constituent un élément important de la décision de l'ACDI d'accorder une contribution. Le *Guide du gestionnaire pour les accords de contribution* indique que l'accord de contribution doit clairement préciser la nature, la valeur monétaire et les modalités et conditions associées aux contributions en nature. Nous nous attendions à ce que l'ACDI ait vérifié en quoi consistaient les contributions en nature, et si elles avaient vraiment été faites. Elle ne l'avait toutefois pas fait. Le guide n'explique pas comment vérifier l'existence ou la valeur des contributions en nature. Nous nous sommes rendu compte que les gestionnaires notaient habituellement l'intention des bénéficiaires de faire des contributions en nature dans les accords de contribution, mais qu'ils ne les décrivaient pas toujours. Des 19 dossiers que nous avons examinés, 12 mentionnaient des contributions en nature. Pour onze d'entre eux, il n'y avait aucune indication que l'ACDI avait analysé les contributions en nature devant faire partie de l'accord de contribution afin d'en déterminer la valeur réelle.

5.24 Dans le *Guide du gestionnaire pour les accords de contribution*, il est aussi mentionné qu'aucun profit n'est autorisé dans le cas d'un accord de contribution. Seulement 3 des 19 accords de contribution que nous avons vérifiés dénotaient que l'ACDI avait pris en considération les éléments des coûts du projet pour s'assurer qu'ils ne contenaient aucun facteur de profit.

5.25 **Recommandation.** L'ACDI devrait fournir des éclaircissements sur les cas particuliers où elle considère acceptable de recourir à un fournisseur unique pour les contributions sollicitées.

Réponse de l'ACDI. L'ACDI est d'accord avec cette recommandation. L'Agence élaborera une définition claire et précisera dans quel contexte il faut recourir aux appels de contribution. Dès le 1er février 2005, les changements nécessaires seront incorporés au *Guide du gestionnaire pour les*

accords de contribution de l'ACDI et aux cours de formation de l'Agence en matière de gestion des contributions.

5.26 **Recommandation.** Le *Guide du gestionnaire pour les accords de contribution* préparé par l'ACDI devrait expliquer clairement comment analyser la valeur des contributions en nature que propose de fournir un bénéficiaire. Il devrait préciser qu'un accord de contribution ne permet pas la prise de profit. De plus, il devrait indiquer comment vérifier si le bénéficiaire a effectivement fait la contribution convenue.

Réponse de l'ACDI. L'ACDI est d'accord avec cette recommandation. En conséquence, dès le 1er février 2005, l'Agence précisera quelles contributions en nature sont acceptables chez ses partenaires au développement; elle définira les critères pour établir leur valeur et elle formulera des lignes directrices pour s'assurer que les partenaires au développement ont bel et bien apporté la contribution en nature prévue dans les accords de contribution qui les concernent. L'Agence adoptera également des mesures pour s'assurer que les accords de contribution ne permettent pas de faire des profits. Ces changements seront incorporés dans le *Guide du gestionnaire pour les accords de contribution* de l'ACDI, de même que dans les cours de formation sur la gestion des accords de contribution.

Ententes contractuelles

Marchés à fournisseur unique et fractionnement de marché

5.27 Au cours de notre vérification de 2000, nous avons relevé des cas où les marchés ne respectaient pas la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor ou le *Règlement sur les marchés de l'État*. En 2002, les responsables de la vérification interne de l'ACDI ont publié un rapport sur l'utilisation des marchés à fournisseur unique. Ce rapport mettait en évidence plusieurs problèmes ayant trait à la manière dont l'Agence avait appliqué la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, et il recommandait certaines améliorations. Le suivi réalisé à l'automne 2003 avait pour objet d'évaluer les progrès accomplis par les gestionnaires de l'ACDI en ce qui concerne l'application de la Politique. Cette vérification n'était pas encore terminée lorsque nos travaux sur place ont pris fin.

5.28 Au cours de notre suivi, nous avons observé des progrès considérables dans ce domaine. En effet, la valeur monétaire des marchés à fournisseur unique accordés par l'ACDI avait beaucoup diminué par rapport à notre vérification de 2000. Nous avons sélectionné cinq gros marchés à fournisseur unique attribués par l'Agence après 2000 afin de vérifier si elle avait appliqué le *Règlement sur les marchés de l'État* et la politique du Conseil du Trésor. Nous avons de nouveau trouvé des cas où l'ACDI n'avait pas respecté la politique gouvernementale. Nous croyons que trois des cinq marchés que nous avons examinés auraient dû faire l'objet d'un appel d'offres.

5.29 Dans un cas, il était évident qu'il y avait eu fractionnement de marché bien que la politique du Conseil du Trésor et les lignes directrices de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada interdisent cette pratique. Ainsi, on avait attribué successivement à Hydro-Québec International deux marchés semblables d'une valeur de 95 000 $ et de 98 000 $

respectivement, montants qui se situaient juste sous le seuil approuvé de 100 000 $ pour les marchés à fournisseur unique. Un autre marché de 62 000 $ concernant des travaux découlant de l'initiative Gouvernement en direct avait été octroyé à titre de marché d'aide plutôt que de marché administratif. Le seuil fixé pour les marchés administratifs à fournisseur unique est de 25 000 $ alors qu'il est de 100 000 $ pour les marchés d'aide. Par conséquent, ce marché aurait dû être attribué par voie d'appel d'offres.

5.30 **Recommandation.** L'ACDI devrait veiller à ce que le *Règlement sur les marchés de l'État* et la politique du Conseil du Trésor sur l'attribution de marchés à fournisseur unique soient respectés dans tous les cas.

Réponse de l'ACDI. L'ACDI est d'accord avec cette recommandation. L'Agence rappellera à ses agents de contrats quels sont les règlements et les lignes directrices du Conseil du Trésor pour les marchés à fournisseur unique. L'Agence mettra en place une fonction permettant de vérifier la conformité des marchés et le suivi de leur rendement dès le début de l'année financière 2005-2006 pour s'assurer, notamment, que les marchés à fournisseur unique respectent les règlements du Conseil du Trésor et du gouvernement et sont conformes aux modèles de passation de marchés de l'ACDI. Les résultats de ce suivi seront rapportés régulièrement au Comité d'évaluation et de vérification de l'ACDI.

Des clauses de résiliation pour les accords plus importants n'ont toujours pas été mises en œuvre

5.31 En 2000, nous avons noté que la planification et l'approbation, l'appel d'offres, l'attribution du marché et la planification opérationnelle d'un gros projet peuvent prendre entre un et quatre ou cinq ans. L'ACDI et le pays hôte partenaire doivent dépenser beaucoup d'argent et déployer des efforts considérables à cette fin. Compte tenu de cet important investissement de ressources, il est difficile pour l'ACDI de décider d'annuler l'accord lorsque les résultats attendus du projet ne se concrétisent pas. L'ACDI n'a intégré ni exigences formelles ni « mécanismes de sortie » (dispositions permettant à l'ACDI de se retirer d'un projet) à sa gestion des accords relatifs aux projets. Nous lui avons recommandé d'assortir ses marchés de service importants d'une clause prévoyant un point d'examen officiel au cours duquel elle pourrait décider de la pertinence de poursuivre ou d'annuler un projet, ou d'en modifier l'étendue. L'ACDI a souscrit à cette recommandation.

5.32 Au cours de la présente vérification, nous avons constaté que l'ACDI n'avait pas suivi cette recommandation. Parmi les 24 marchés et accords de contribution que nous avons examinés, 23 ne comportaient pas de mécanismes de sortie, à l'exception des clauses types pour mettre fin à un accord.

L'ACDI surveille les risques et garantit la durabilité plus efficacement

5.33 Lors de notre vérification de 2000, nous avons observé qu'en règle générale l'ACDI et ses agences d'exécution réagissaient avec lenteur ou étaient incapables de réagir lorsque des hypothèses clés ne se concrétisaient pas et que des problèmes surgissaient. Au cours de nos visites sur place des

projets aux fins du présent suivi, nous avons constaté que les membres du personnel de l'ACDI et des agences d'exécution canadiennes surveillaient les risques et actualisaient les hypothèses clés.

5.34 Un projet durable est un projet dont les avantages sont maintenus lorsque l'aide prend fin. La durabilité est l'un des huit principaux facteurs que l'ACDI utilise pour mesurer la réussite d'un projet. Lors de notre vérification de 2000, nous avons dit que l'Agence devrait inclure plus systématiquement dans les accords qu'elle conclut avec les agences d'exécution canadiennes des clauses visant à garantir la durabilité.

5.35 Pour le présent suivi, notre échantillon comprenait 17 accords pour lesquels il aurait été approprié d'inclure des clauses sur la durabilité. Quinze de ces accords contenaient des clauses indiquant comment l'agence d'exécution canadienne contribuerait à faire en sorte que le projet produise des avantages durables. Il s'agit d'une nette amélioration par rapport aux constatations de notre vérification précédente. Au cours de nos visites sur place, nous avons aussi remarqué que, dans les cas pertinents, les membres du personnel de l'ACDI et des agences d'exécution canadiennes surveillaient habituellement les activités des projets conçues pour garantir la durabilité des avantages de ceux-ci.

Subventions de l'ACDI

5.36 Les subventions et les contributions constituent deux des principaux mécanismes de financement de l'ACDI. La pièce 5.4 met en évidence certains aspects clés de ces deux mécanismes.

Pièce 5.4 Différences importantes entre les subventions et les contributions

L'ACDI utilise les subventions et les contributions pour transférer des fonds aux organismes qui participent aux projets d'aide. Ces mécanismes diffèrent à plusieurs égards importants.

La politique gouvernementale générale impose aux ministères et aux bénéficiaires des exigences différentes pour la gestion des contributions et celle des subventions. Un particulier ou une organisation satisfaisant aux critères d'admissibilité d'une subvention peut habituellement recevoir le paiement sans avoir à remplir d'autres conditions. Par contre, les contributions sont assujetties aux conditions de rendement qui sont précisées dans un accord de contribution. Pour que certains coûts lui soient remboursés, le bénéficiaire doit montrer qu'il satisfait aux conditions de rendement pendant toute la durée de l'accord. Le gouvernement peut vérifier l'utilisation par le bénéficiaire des paiements au titre des contributions, mais il n'est pas tenu de vérifier l'utilisation des paiements au titre des subventions.

Pour les contributions, le revenu d'intérêt des paiements de l'ACDI doit être dépensé aux fins du programme ou du projet et les soldes inutilisés doivent être remboursés; il y a généralement une retenue de garantie de 10 p. 100. Les subventions sont des paiements de transfert inconditionnels et ces dispositions ne s'appliquent pas.

Sources : ACDI et nos rapports

L'ACDI a fortement accru son utilisation des subventions durant les trois dernières années

5.37 Au cours de la présente vérification, nous avons remarqué une nette augmentation du recours aux subventions depuis l'exercice 1999-2000. La hausse la plus marquée coïncidait avec la parution des nouvelles Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement approuvées par le Conseil du Trésor le 22 mars 2001. Ce document autorise l'ACDI à accorder des subventions par le truchement de « mécanismes d'exécution ». Cette expression fait référence au type d'aide ou au but de l'aide, par exemple l'aide bilatérale, l'aide humanitaire internationale ou l'aide pour lutter contre la faim, la malnutrition et la maladie. Les modalités et conditions fixées auparavant imposaient des restrictions à certaines directions générales de l'Agence; par exemple les anciennes directions générales responsables du programme d'aide bilatérale (maintenant appelées directions générales des programmes géographiques) n'étaient pas autorisées à accorder des subventions. Les plus récentes modalités et conditions autorisent l'utilisation de subventions pour le mécanisme d'exécution de l'aide bilatérale à titre exceptionnel seulement.

5.38 Les Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement approuvées par le Conseil du Trésor en 2001 délèguent le pouvoir de financement à l'ACDI. La Politique cadre de l'aide internationale au développement de l'ACDI a pour objet de mieux définir certains critères pour l'utilisation des subventions ou des contributions, selon les mécanismes d'exécution de l'Agence. En vertu des modalités et conditions applicables, l'ACDI doit continuer de publier les critères propres aux divers mécanismes d'exécution dans les documents des programmes. Or, depuis la parution des nouvelles modalités et conditions, l'ACDI n'a pas publié d'autres critères pour l'utilisation des divers mécanismes d'exécution.

5.39 L'ACDI croit que les subventions versées aux programmes des institutions multilatérales améliorent les résultats du développement et réduisent ses propres risques. En septembre 2002, l'Agence a publié *Le Canada contribue à un monde meilleur*, un nouvel énoncé de politique en faveur d'une aide plus efficace. Elle y explique que la communauté internationale a retenu des principes de développement efficace et reconnaît le besoin d'adopter des approches plus globales et intégrées. Désormais, l'ACDI prévoit miser davantage sur des approches axées sur les programmes que sur des approches traditionnelles axées sur les projets. Cette démarche serait coordonnée avec les autres donateurs et intégrerait les activités d'aide aux politiques et aux plans des gouvernements bénéficiaires.

5.40 La participation aux initiatives des institutions multilatérales permet aux programmes géographiques de l'ACDI de tirer parti des capacités d'exécution de ces institutions, de leur présence sur le terrain, de leur expertise technique et de la crédibilité dont elles jouissent localement. L'ACDI bénéficie aussi de la diligence raisonnable exercée par les autres donateurs, de leurs connaissances techniques et de leurs connaissances du pays, ainsi que de leur expérience dans le domaine des programmes. L'ACDI considère que le risque d'inexécution associé aux institutions multilatérales est relativement faible comparativement à celui que présentent

les projets autonomes traditionnels qui sont dirigés par des agences engagées en vertu d'un contrat ou d'un accord de contribution.

5.41 La pièce 5.5 montre la tendance pour la période de 1999-2000 à 2002-2003. La valeur des subventions attribuées par les directions générales des programmes géographiques est passée de 6 millions à 148 millions de dollars environ, soit de moins de 1 p. 100 à plus de 8 p. 100 des subventions et contributions totales de l'Agence. La proportion des subventions par rapport au montant total des subventions et des contributions de l'ACDI est passée de 26 p. 100 à 38 p. 100 environ pendant la même période.

Pièce 5.5 Subventions et contributions déjà versées par l'ACDI de 1999-2000 à 2002-2003 (en millions de dollars)

	Subventions				Contributions		Subventions et contributions
	Directions générales des programmes géographiques (y compris les anciennes directions générales responsables du programme d'aide bilatérale)		Total pour l'Agence		Total pour l'Agence		Total pour l'Agence
Exercice	$	%	$	%	$	%	$
1999-2000	6,1	0,4%	374,4	25,7%	1 083,0	74,3%	1 457,4
2000-2001	13,7	0,9%	498,2	31,8%	1 070,3	68,2%	1 568,5
2001-2002	74,3	4,3%	625,2	36,6%	1 082,7	63,4%	1 707,9
2002-2003	148,1	8,4%	660,3	37,6%	1 095,6	62,4%	1 755,9

Source : ACDI (données non vérifiées)

5.42 Nous avons décidé de vérifier huit subventions de manière plus approfondie. Nous cherchions à savoir pourquoi l'ACDI utilisait des subventions plutôt que d'autres mécanismes de financement. Nous voulions aussi évaluer certains aspects de son administration des subventions qu'elle verse aux bénéficiaires.

5.43 Le dossier de cinq des subventions que nous avons examinées n'indiquait pas clairement le mécanisme d'exécution et il était difficile de l'identifier en nous basant sur les descriptions générales de la politique cadre.

5.44 D'après ce que nous ont dit les agents de projet et d'après les descriptions des mécanismes d'exécution de la politique cadre, trois des huit subventions de notre échantillon pourraient appartenir au mécanisme de l'aide bilatérale, qui est défini comme suit dans la politique :

> Conformément aux objectifs de la politique étrangère et du programme d'aide publique au développement du Canada, l'aide bilatérale est allouée dans le cadre de projets et de programmes réalisés en collaboration avec des récipiendaires admissibles, lesquels doivent s'inscrire dans les catégories générales de l'aide économique et de l'aide au développement.

Les agents financiers du programme ont imputé les subventions au mécanisme de financement institutionnel multilatéral, qui fait la « promotion du développement durable et appuie l'aide humanitaire en dispensant un financement de base et un soutien aux institutions multilatérales et en leur accordant un financement pour leurs programmes globaux ». Par exemple, l'ACDI a accordé une subvention à la Banque interaméricaine de développement en vue de la mise en place d'un nouveau système d'approvisionnement pour le gouvernement du Nicaragua. Cette initiative pourrait être vue comme un mécanisme d'exécution de l'aide bilatérale, mais les agents financiers du programme de l'ACDI ont imputé la subvention au mécanisme d'exécution du financement institutionnel multilatéral.

5.45 La politique cadre préconise le recours aux contributions pour le financement de l'aide bilatérale. Toutes les propositions constituant une exception doivent être soumises au vice-président des Ressources humaines et services corporatifs. Ce dernier est tenu de procéder à des consultations en bonne et due forme avant de recommander au Comité de direction et au président que le ministre approuve l'exception. Pour ce qui est des trois subventions qui pourraient appartenir au mécanisme d'exécution de l'aide bilatérale, rien n'indiquait au dossier que les agents de l'ACDI avaient suivi la procédure s'appliquant aux exceptions en obtenant les approbations requises pour ce mécanisme d'exécution. Les trois subventions portaient le code d'un autre mécanisme d'exécution qui n'exigeait pas d'approbation spéciale.

5.46 Comme les mécanismes d'exécution sont définis de manière générale, il est possible que les subventions soient utilisées pour l'aide bilatérale sans autorisation adéquate parce qu'elles n'ont pas été classées dans la bonne catégorie.

5.47 **Recommandation.** L'ACDI devrait continuer à énoncer les critères propres aux différents mécanismes d'exécution dans les documents de ses programmes. Ces mécanismes devraient être définis avec plus de précision et être bien documentés dans les dossiers des subventions. Les agents de l'ACDI devraient obtenir les autorisations appropriées pour les subventions des programmes d'aide bilatérale.

Réponse de l'ACDI. L'ACDI est d'accord avec cette recommandation. L'Agence estime que, dans presque tous les cas, ses dossiers précisent le mécanisme d'octroi des subventions. Toutefois, elle reconnaît qu'il est important que les mécanismes de prestation de l'aide soient bien définis et qu'ils soient identifiés de façon précise dans les dossiers des projets. En conséquence, dès le 1er février 2005, l'Agence passera en revue les définitions actuelles et elle incorporera tous les changements aux documents tels que le *Guide du gestionnaire pour les accords de contribution* et les notes explicatives de l'Instrument de délégation des pouvoirs de sélection et de signature des documents contractuels et financiers (Delegation of Selection Authorities and Contractual and Financial Signing Authorities Document). Les cours de formation seront également adaptés pour mettre l'accent sur ces mécanismes.

La raison donnée pour justifier l'utilisation d'une subvention plutôt que d'une contribution était souvent floue

5.48 La Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor a pour objectif d'assurer une saine gestion et un contrôle adéquat des paiements de transfert, ainsi que la mise en place de mesures de reddition de comptes. Selon cette politique, il incombe aux ministères d'établir des directives et des procédures afin que les documents des programmes et d'autres documents pertinents soient tenus à jour de manière à constituer une preuve documentaire des décisions qui sont prises.

5.49 L'obligation redditionnelle associée aux subventions est moins grande que pour les contributions (voir la pièce 5.4). En choisissant un accord de subvention comme mécanisme de financement, l'ACDI risque davantage qu'un bénéficiaire n'atteigne pas les buts du programme que si elle avait recours à un accord de contribution pour la même initiative du même bénéficiaire.

5.50 En ce qui concerne les huit dossiers que nous avons examinés, nous nous sommes aperçus que, la plupart du temps, l'ACDI n'avait pas justifié sa décision d'utiliser une subvention plutôt qu'une contribution. Six des huit bénéficiaires de notre échantillon avaient reçu une aide financière dans le passé. Dans tous les cas, l'ACDI avait déjà utilisé des contributions. Un bénéficiaire avait obtenu de l'aide sous forme de contributions pendant environ 20 ans. En 2000, il avait reçu une subvention pour la première fois. Nous avons relevé d'autres cas où des bénéficiaires avaient obtenu des fonds principalement sous forme de contributions jusqu'en 2001, puis avaient commencé à recevoir des subventions. Les dossiers que nous avons examinés n'expliquaient pas comment le nouveau mécanisme de financement retenu influerait sur les résultats attendus. De plus, ils ne justifiaient pas le choix d'une subvention. Nous convenons que les principes qui sous-tendent l'énoncé de politique en faveur d'une aide plus efficace peuvent encourager une utilisation accrue du mécanisme de subvention. Cependant, nous nous attendons quand même à ce que chaque cas fasse l'objet d'une analyse claire et bien documentée des avantages que présentent les subventions par rapport à d'autres mécanismes de financement, et de leur effet sur les résultats attendus. Cela est d'autant plus important que le mécanisme de subvention n'impose aucune condition au bénéficiaire.

5.51 Nous craignons qu'en omettant d'évaluer l'effet probable de l'utilisation des subventions sur les résultats attendus en matière de développement, l'ACDI renonce dans une certaine mesure au contrôle et à la surveillance qu'elle exerce sur la façon dont les bénéficiaires dépensent les sommes versées.

5.52 **Recommandation.** La décision de choisir la subvention comme mécanisme destiné à financer un projet devrait être documentée, et le niveau de contrôle désiré et l'effet produit sur les résultats attendus devraient être bien expliqués.

Réponse de l'ACDI. L'ACDI est d'accord avec cette recommandation. L'Agence formulera, dès le 1er février 2005, les critères permettant de déterminer s'il convient d'utiliser une subvention ou une contribution.

Compte tenu des contrôles appropriés nécessaires et de l'effet sur les résultats escomptés, les raisons du choix proposé seront bien expliquées. Ces éléments seront incorporés aux guides de gestion et aux cours de formation sur la gestion des subventions et des contributions.

L'ACDI a versé des subventions sans évaluer les besoins en trésorerie

5.53 Les Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement de l'ACDI précisent que l'Agence devrait effectuer des versements échelonnés des subventions aux bénéficiaires selon leurs besoins de trésorerie. Des exceptions sont cependant permises. L'ACDI peut octroyer les subventions en un seul versement dans les cas urgents ou lorsque les intérêts de la politique étrangère canadienne l'exigent.

5.54 Nous avons constaté que, dans sept des huit cas que nous avons examinés, l'ACDI avait versé la subvention en une seule tranche. Pour six de ces sept cas, l'ACDI aurait pu faire plusieurs versements. Dans ces six cas, elle n'avait pas adéquatement documenté les raisons pour lesquelles elle avait fait une exception.

5.55 Par exemple, l'ACDI a versé à l'avance la totalité des droits d'adhésion pour cinq ans, au montant de 2 millions de dollars, au nouveau Centre consultatif sur la législation de l'Organisation mondiale du commerce parce que ces fonds étaient disponibles au cours de l'exercice. Les règlements financiers de cet organisme autorisent ses membres à payer leurs droits d'adhésion en cinq versements annuels égaux.

5.56 **Recommandation.** L'ACDI devrait se conformer à la politique sur les paiements de transfert du gouvernement et aux Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement lorsqu'elle effectue le paiement des subventions en un seul versement. La décision de faire un seul versement anticipé, qui ne répond pas à un besoin de trésorerie du bénéficiaire, devrait être bien documentée.

Réponse de l'ACDI. L'ACDI convient que tous les paiements relatifs aux subventions devraient respecter pleinement la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert et les Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement. Pour éviter que les paiements n'excèdent les besoins immédiats de trésorerie des bénéficiaires des subventions, le personnel financier des directions générales de programme autorisera chaque versement afin de respecter les règles du Conseil du Trésor. Les cours de formation seront également modifiés pour souligner l'importance de la politique du Conseil du Trésor.

L'ACDI prépare des directives sur l'administration des subventions

5.57 L'ACDI a reconnu la nécessité de préparer des documents afin de guider le personnel dans l'utilisation et la gestion des subventions. En septembre 2003, la Direction de la gestion des marchés a diffusé une ébauche du *Guide du gestionnaire pour les accords de subvention* de l'ACDI. Ce document traite des rôles et des responsabilités propres aux subventions et donne de l'information dans des domaines tels que l'utilisation, l'approbation

et la gestion des subventions. Il contient aussi des avis partiels sur le choix d'un mécanisme d'exécution. Des employés de l'ACDI nous ont dit que d'autres travaux relatifs à ce guide, dont des activités de communication et l'élaboration d'un cours de formation et d'un modèle d'accord de subvention, sont en cours de réalisation.

Vérifications de la conformité financière

5.58 En 1999, nous avons examiné les vérifications comptables exécutées par l'Unité de vérification des contrats et des contributions pour le compte de l'ACDI. En 2000, cette unité a pris le nom d'Unité de la conformité financière.

5.59 Ces vérifications avaient — et ont toujours — pour objectif principal de veiller à ce que toutes les demandes de remboursement de dépenses d'une agence d'exécution canadienne soient bien documentées et conformes aux modalités et conditions de l'accord conclu avec l'ACDI. L'Unité de la conformité financière relève les dépenses qui pourraient ne pas être admissibles et avise le personnel de l'ACDI afin qu'il prenne les mesures qui s'imposent (voir la pièce 5.6). Compte tenu du large éventail de projets, des sommes en jeu et de la diversité des documents qui appuient les demandes des bénéficiaires présentées en vertu des marchés et des accords de contribution, ces vérifications constituent un contrôle clé pour le maintien de la probité financière.

Pièce 5.6 Terminologie employée par l'ACDI dans le cadre de ses vérifications de la conformité financière

L'ACDI emploie les termes suivants pour décrire les résultats des vérifications de la conformité financière et ses interventions à cet égard :

Redressement de vérification — élément qui constitue une dépense inadmissible pour le vérificateur, c'est-à-dire une dépense qui n'est pas justifiée par des documents appropriés ou qui n'est pas autorisée par un accord.

Renonciation — décision découlant d'enquêtes ultérieures et de négociations entre l'ACDI et une agence d'exécution, et établissant que le redressement de vérification est une dépense admissible qui sera remboursée par l'ACDI.

Maintien du redressement — décision établissant que l'ACDI ne remboursera pas une dépense parce qu'elle n'est pas conforme à l'accord. Il s'agit par conséquent d'une dépense inadmissible que l'ACDI recouvrera de l'agence d'exécution.

5.60 Notre vérification de 1999 a révélé que les montants des redressements de vérification s'élevaient à 32,2 millions de dollars, soit environ 3 p. 100 de la valeur totale des dépenses réclamées. Les vérificateurs de l'Unité de vérification des contrats et des contributions avaient observé des problèmes persistants de non-conformité et avaient relevé un certain nombre de redressements. Nous avons donc examiné les décisions de renonciation aux redressements prises par l'ACDI afin d'établir si elles étaient justifiées et si les agences d'exécution canadiennes avaient appuyé leurs demandes de remboursement sur des documents adéquats, comme des reçus appropriés et d'autres pièces justificatives.

5.61 Nous avons constaté que le personnel de l'ACDI avait renoncé aux redressements pour une forte proportion des dépenses inadmissibles

réclamées par les agences d'exécution canadiennes, même si ces dernières n'avaient fourni ni les documents adéquats ni d'autres preuves pour appuyer leurs réclamations. Nous avons conclu que les renonciations de l'ACDI n'étaient pas toujours justifiées. De plus, nous avons remarqué que certaines clauses types des accords étaient ambiguës. Nous avons indiqué que l'ACDI devrait clarifier ces clauses afin de réduire l'ambiguïté et le risque d'interprétation erronée qui pourraient occasionner des redressements.

5.62 Depuis 1999, l'ACDI a suivi notre recommandation de clarifier les principales clauses de ses accords. La Direction de la gestion des marchés a préparé des accords types pour les programmes géographiques de l'Agence et elle a entrepris de normaliser tous les accords de l'ACDI. L'Unité de la conformité financière a aussi instauré la pratique des visites initiales au cours desquelles le personnel de l'ACDI rencontre les représentants des agences d'exécution canadiennes. Ces visites ont lieu au début des projets. Elles ont pour but de fournir des éclaircissements sur les exigences applicables aux rapports financiers et sur les pièces justificatives pertinentes devant accompagner les demandes de remboursement.

La justification des renonciations s'est améliorée depuis 1999, mais des problèmes persistent

5.63 En dépit de ces améliorations, nous avons observé un manque de surveillance indépendante des renonciations aux redressements qui ont été recensées par les vérifications de la conformité financière. Les redressements de vérification proposent de corriger les paiements erronés, effectués aux agences d'exécution canadiennes, qui avaient été approuvés par l'agent de projet ou le gestionnaire de programme en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les agents financiers participent aux discussions internes portant sur l'utilité de renoncer aux redressements et contestent parfois les décisions du personnel affecté aux programmes. Toutefois, avant la renonciation à un redressement, les agents financiers ne sont pas tenus de donner leur approbation ni d'effectuer un examen officiel comme lorsqu'ils autorisent le paiement initial en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. C'est l'agent de programme ou le gestionnaire qui, à cette étape également du processus, a la responsabilité principale de prendre la décision finale de renoncer à un redressement de vérification. Cette décision est prise après avoir procédé à un examen et à des négociations avec l'agence d'exécution canadienne, et de concert avec l'Unité de la conformité financière, qui joue un rôle consultatif dans ce processus.

5.64 En 1999, seulement 12 p. 100 des décisions en faveur d'une renonciation de l'ACDI étaient justifiées et bien documentées. Au cours de notre suivi, nous avons examiné un échantillon de 20 dossiers de vérification (dont 14 ont été choisis statistiquement) de l'Unité de la conformité financière. Ces dossiers ont été tirés d'un total de 391 vérifications à la suite desquelles l'ACDI avait renoncé aux redressements proposés ou les avait maintenus, pour la période du 1er avril 2000 au 30 septembre 2003. Le suivi a montré que, dans un peu moins de 50 p. 100 des dossiers examinés, les décisions en faveur de la renonciation étaient bien justifiées et documentées.

Quoique la situation se soit améliorée depuis 1999, nous constatons qu'il y a encore des problèmes du fait que certaines renonciations aux redressements ne sont pas justifiées ou documentées comme il se doit. Compte tenu de nos constatations initiales de 1999, nous nous serions attendus à ce que les agents financiers interviennent de façon plus officielle dans l'approbation des renonciations aux redressements de vérification, par exemple en apposant leur signature.

5.65 Au cours du présent suivi, nous avons remarqué que les montants des redressements de vérification, relevés lors des vérifications de la conformité financière réalisées entre avril 2000 et septembre 2003, s'élevaient à 33,5 millions de dollars, soit environ 3 p. 100 des dépenses réclamées. Les agents de l'ACDI ont approuvé des renonciations aux redressements de vérification correspondant à 12,2 millions de dollars et **maintenu des redressements** de 9,1 millions de dollars pour ce qui est des dépenses inadmissibles. Toutefois, ils n'avaient pas encore pris de décision au sujet du solde de 12,2 millions de dollars correspondant aux autres redressements de vérification. Dans notre échantillon, nous avons trouvé quelques renonciations pour lesquelles, de toute évidence, les dépenses réclamées ne répondaient pas aux conditions des accords intervenus entre l'ACDI et ses agences d'exécution canadiennes. En permettant ces renonciations, les agents de projet et les gestionnaires de programme ont autorisé les demandes de remboursement. En vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les paiements ne peuvent être faits que pour des biens reçus et des services rendus en conformité avec les conditions d'un accord. Les agents de l'ACDI n'ont pas dérogé à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Toutefois, pour un certain nombre de décisions liées aux renonciations, l'ACDI ne s'est pas assurée, en fin de compte, de payer seulement les biens reçus et les services rendus, en conformité avec les dispositions de l'accord. En conséquence, l'ACDI aurait dû maintenir ces redressements, modifier l'accord ou faire approuver la renonciation par les autorités compétentes. Pour de telles situations, l'Agence n'a pas de directives claires précisant entre autres qui peut approuver les renonciations ou comment il faut appliquer les autorisations appropriées. La pièce 5.7 présente des exemples de dépenses non conformes aux conditions d'un accord, mais approuvées par les agents de projet ou des gestionnaires de programme.

5.66 Nous avons également observé que, dans quelques cas, la justification de la renonciation se trouvait au dossier, mais que celui-ci ne contenait pas de documents pour l'appuyer ou encore que la documentation était inadéquate. À notre avis, les décisions de renonciation devraient être fondées sur des pièces justificatives de même nature que celles exigées par les vérificateurs de l'Unité de la conformité financière au moment de la vérification initiale. En renonçant à des redressements sans motif valable et bien documenté, et sans pièces justificatives, il est possible que l'ACDI rembourse des dépenses non autorisées. Des exemples de documentation insuffisante pour justifier une décision de renonciation figurent à la pièce 5.7.

Pièce 5.7 Exemples de renonciations aux redressements sans l'assurance que les biens aient été reçus et que les services aient été rendus en conformité avec les dispositions de l'accord

Renonciations non autorisées ayant été approuvées par des agents de l'ACDI à l'égard de redressements de vérification pour des montants non conformes aux conditions de l'accord	Documentation inadéquate pour appuyer des décisions de renonciation
Renonciation à deux redressements de vérification pour des frais remboursables qui ont été réclamés par une agence d'exécution canadienne pour ses entrepreneurs, aux taux plus élevés s'appliquant à ses employés. Renonciation à un redressement de vérification pour des salaires qui ont été réclamés séparément par une agence d'exécution canadienne. Ces coûts étaient déjà inclus dans une provision pour coûts indirects prévue dans l'accord. Renonciation à un redressement pour des frais d'heures supplémentaires, lesquels excédaient le budget salarial autorisé dans l'accord.	Renonciation à un redressement pour une avance de voyage qui a été réclamée en se fondant uniquement sur un état financier ayant été soumis par une agence d'exécution canadienne et n'indiquant pas si l'avance avait été utilisée. Renonciation à un redressement pour une rémunération qui a été versée au titre des salaires et qui correspondait à des jours fériés et des vacances annuelles, sans preuve de présence des employés.

5.67 Une réduction du nombre de vérifications prévues par l'Unité de la conformité financière pourrait affaiblir cet important contrôle des dépenses. En octobre 2000, le Comité de direction de l'ACDI a décidé que tous les accords de plus de 3 millions de dollars devaient obligatoirement être vérifiés après la première année d'exécution. L'ACDI prévoyait que les vérifications cerneraient plus rapidement tout nouveau problème d'ordre administratif ou contractuel. Toutefois, en raison de contraintes budgétaires, l'ACDI a supprimé ces vérifications, et d'autres examens aléatoires, du plan de vérification de 2003-2004 de l'Unité de la conformité financière. Il s'agissait pourtant d'éléments importants du cadre de vérification fondé sur le risque de l'ACDI. Nous avons aussi noté que le nombre de vérifications de la conformité financière prévues pour l'exercice 2003-2004 avait été considérablement réduit. Cette réduction contrastait fortement avec la tendance vers une plus grande couverture de vérification, qui s'était manifestée au cours des quatre exercices précédents. Nous craignons que cette réduction par l'ACDI des travaux de l'Unité de la conformité financière donne lieu à une baisse de la conformité aux accords des agences d'exécution canadiennes et à une diminution des recouvrements des versements excédentaires.

5.68 Comme nous l'avons dit en 1999, les vérifications de la conformité représentent un contrôle financier important et l'ACDI doit s'efforcer de maintenir les redressements et de demander des comptes aux agences d'exécution canadiennes concernant les dépenses qui ne sont pas conformes à leurs accords. La présente vérification nous indique que, malgré quelques améliorations, l'ACDI doit renforcer ses pratiques actuelles en ce qui a trait aux redressements de vérification.

5.69 **Recommandation.** L'ACDI devrait veiller à ce que toutes les renonciations aux redressements soient autorisées de façon satisfaisante et indépendante, et que les pièces justificatives soient versées au dossier.

Réponse de l'ACDI. L'ACDI est d'accord avec cette recommandation. En conséquence, dès le 1er février 2005, l'Agence demandera à l'Unité de la conformité financière de la Direction des finances d'autoriser officiellement chaque redressement devant faire l'objet d'une renonciation à la suite d'une vérification. Les documents justificatifs devront être versés au dossier.

Alors que la situation financière de l'ACDI pour 2003-2004 nécessitait des réductions budgétaires dans la plupart de ses services, y compris à l'Unité de la conformité financière, le budget de l'Unité a été ramené à son niveau initial dès le début de 2004-2005. Cette mesure souligne à quel point l'Agence est soucieuse d'assurer l'efficacité de l'Unité.

Fonds de contrepartie

5.70 Dans deux rapports précédents (1998 et 2000), nous avons exprimé des inquiétudes au sujet du contrôle des fonds de contrepartie de l'ACDI. La pièce 5.8 porte sur les principes essentiels du concept de fonds de contrepartie.

5.71 En 1998, nous avons fait part de nos préoccupations à propos de la pertinence de réviser ou de mettre à jour la politique et les lignes directrices sur la gestion des fonds de contrepartie, notamment en ce qui concerne les cas où la valeur des produits n'a pas été entièrement monétisée. L'ACDI a convenu de renforcer ses procédures dans ce domaine.

5.72 Lors de notre vérification de l'ACDI effectuée en octobre 2000, nous avons de nouveau observé des lacunes en ce qui a trait à la monétisation. En effet, certains pays bénéficiaires n'avaient pas déposé la totalité de la somme due dans leur fonds de contrepartie même s'ils avaient convenu de le faire. L'ACDI avait alors accepté de vérifier les fonds de façon plus constante et « de prendre les mesures appropriées au besoin ».

5.73 L'ACDI n'a pas encore mis à jour sa politique et ses lignes directrices de 1994 sur la gestion des fonds de contrepartie bien qu'en 1998, en 2000 et de nouveau en 2003, elle se soit engagée à mettre à jour sa Politique sur les fonds de contrepartie. L'Agence avait indiqué que la politique révisée porterait sur les questions de reddition de comptes et de gestion soulevées par le Bureau du vérificateur général et les responsables de la vérification interne de l'ACDI. En octobre 2004, la nouvelle version de la politique et des lignes directrices sur la gestion des fonds de contrepartie était toujours à l'état d'ébauche.

5.74 Nous avons remarqué que la Direction de la vérification interne de l'ACDI n'a pas vérifié de fonds de contrepartie depuis 1998. Elle n'a pas non plus effectué de suivi des mesures prises par l'Agence pour régler les problèmes cernés dans deux de ses précédentes vérifications des fonds de contrepartie. La raison invoquée par le personnel affecté à la vérification interne est qu'on attend la parution de la version mise à jour de la Politique sur les fonds de contrepartie pour réaliser d'autres travaux sur ces fonds.

5.75 Selon la politique de 1994 sur les fonds de contrepartie, les gestionnaires de programme sont tenus de soumettre à la Direction générale des politiques de l'ACDI de brefs rapports annuels sur les fonds de contrepartie dont ils sont responsables. Cela vise à permettre à l'Agence de faire la collecte à l'administration centrale des données sur les fonds.

Pièce 5.8 Les fonds de contrepartie et la monétisation

Les fonds de contrepartie sont des mécanismes de financement bien établis au moyen desquels l'ACDI peut convertir des biens canadiens en financement pour des projets d'aide gérés localement.

Avec les fonds de contrepartie, l'ACDI achète un produit (par exemple du blé) d'un fournisseur canadien. Lorsque le gouvernement bénéficiaire ou un acheteur local prend possession du produit, le gouvernement doit déposer au fonds de contrepartie un montant en devises locales correspondant au montant que l'ACDI a initialement versé au fournisseur canadien pour le produit, plus les frais d'expédition. De cette manière, le gouvernement bénéficiaire monétise le produit. Lorsqu'un gouvernement dépose le plein montant équivalent, on considère que le produit a été entièrement monétisé. Dans certains cas, l'ACDI permet au gouvernement bénéficiaire de déduire un petit montant pour ses frais d'administration.

Le fonds, appelé fonds de contrepartie, est utilisé par le gouvernement bénéficiaire pour financer des projets de développement locaux. Des employés de l'ACDI font souvent partie du conseil d'administration du fonds.

Transaction type d'un fonds de contrepartie

Sources : ACDI et nos rapports

de contrepartie. Nous avons constaté que les gestionnaires n'ont pas soumis ces rapports tel qu'exigé. La Direction générale n'a pas reçu de rapports depuis trois ans. Selon nous, le manque d'information actuelle et appropriée nuit à la capacité de l'Agence de surveiller les fonds de contrepartie comme il se doit et de rendre compte des résultats.

Les lacunes relatives à la monétisation étaient négligeables

5.76 En 2000, nous avons recensé deux fonds sur six dans lesquels les pays bénéficiaires avaient déposé une somme moindre que la totalité de la valeur monétisée des produits, contrairement à ce qu'exigeait la politique de l'ACDI. Nous avons de nouveau examiné six fonds au cours du présent suivi. L'ACDI était incapable de produire les documents qui auraient dû se trouver en dossier pour le fonds utilisé en Haïti. La situation dans ce pays empêchait l'ACDI de reconstituer la documentation à partir d'autres sources. Pour le fonds de contrepartie d'Haïti, il nous a donc été impossible de déterminer si l'argent avait été déposé et quand il l'avait été. En ce qui a trait aux cinq autres fonds que nous avons vérifiés, mis à part quelques écarts négligeables concernant le taux de change, la pleine valeur correspondante avait été déposée conformément à la politique de l'ACDI. Pour deux des cinq autres fonds, nous n'avons pas pu déterminer si les pays avaient déposé l'argent aux dates prévues parce que l'ACDI n'était pas en mesure de nous fournir l'information nécessaire (voir la pièce 5.9).

5.77 En ce qui concerne les fonds octroyés au Mali et au Bangladesh, le taux de change utilisé par les gouvernements de ces pays pour déterminer quel montant devait être déposé dans le fonds de contrepartie différait du taux que nous avons obtenu d'une source indépendante. La différence entre les taux

Pièce 5.9 Problèmes concernant la monétisation des projets que nous avons examinés

Fonds de contrepartie / Constatation	Dépôt inférieur à la valeur totale	Écart possible attribuable au taux de change utilisé	Dates de dépôt
Haïti	Aucune preuve documentaire.	Aucun document à l'appui.	Aucun document à l'appui.
Mali	Aucun problème n'a été noté.	Environ 380 000 $ de moins.	Impossible de déterminer la date exacte des dépôts d'après les documents au dossier.
Bangladesh	Dépôt inférieur à la valeur totale, mais justification conforme aux exigences de la politique de l'ACDI.	Environ 560 000 $ de moins.	Aucun problème n'a été noté.
Mauritanie	Aucun problème n'a été noté.	Aucun problème n'a été noté.	Impossible de déterminer la date exacte des dépôts d'après les documents au dossier.
Philippines	Aucun problème n'a été noté.	Aucun problème n'a été noté.	Aucun problème n'a été noté.
Cambodge	Aucun problème n'a été noté.	Aucun problème n'a été noté.	Aucun problème n'a été noté.

pour le Mali pouvait s'établir à 2,7 p. 100 de moins que la valeur des achats aux fournisseurs canadiens (environ 380 000 $ sur 13,8 millions de dollars). Pour le Bangladesh, la différence entre les taux pouvait représenter 1,3 p. 100 de moins que la valeur des achats aux fournisseurs canadiens (environ 560 000 $ sur 43,2 millions de dollars). Nous n'avons trouvé aucun document au dossier démontrant que l'ACDI avait vérifié si les taux de change utilisés pour la monétisation étaient acceptables.

5.78 À notre avis, les gestionnaires de l'ACDI responsables de la monétisation des fonds où nous avons décelé des problèmes n'ont pas appliqué la politique de l'ACDI avec assez de vigilance.

5.79 **Recommandation.** L'ACDI devrait sans plus tarder mettre à jour sa politique sur la monétisation des fonds de contrepartie. Elle devrait fixer clairement des limites acceptables pour la monétisation et corriger les problèmes ayant trait à des questions telles que le taux de change et les dates de dépôt requises.

Réponse de l'ACDI. La version préliminaire de la mise à jour de la politique sur les fonds de contrepartie de l'ACDI devrait être soumise à l'approbation du Comité des politiques avant le 1er février 2005.

Il y est stipulé que l'ACDI doit justifier le pourcentage de la valeur des biens et services fournis en dollars canadiens qui doit être recueilli en monnaie locale ou en devises. Les accords bilatéraux entre l'ACDI et le gouvernement bénéficiaire doivent préciser, entre autres choses, comment déterminer le taux de change devant être appliqué à la valeur des biens et services (exprimée en dollars canadiens et en monnaie locale ou devises) et à quel moment les sommes, en monnaie locale ou devises, doivent être déposées dans le fonds de contrepartie.

Conclusion

5.80 Les résultats du présent suivi montrent que l'ACDI a fait des progrès satisfaisants pour ce qui est des principales questions que nous avions soulevées au cours des années précédentes, notamment l'attribution de marchés à fournisseur unique, la monétisation des fonds de contrepartie, la clarification des principales clauses des accords afin de réduire l'ambiguïté et la surveillance des risques des projets. Certains domaines doivent encore retenir son attention, mais dans l'ensemble, l'ACDI a suivi nos recommandations de manière satisfaisante.

5.81 L'ACDI s'est efforcée de fournir une orientation sur l'utilisation appropriée des contributions et des marchés à fournisseur unique. Nous nous sommes rendu compte qu'en conséquence le nombre d'accords conclus avec un fournisseur unique avait beaucoup diminué. L'ACDI doit continuer à essayer de faire respecter l'esprit et les modalités de ses politiques et de celles du gouvernement.

5.82 L'ACDI a amélioré sa gestion de projet en incluant dans ses accords des clauses visant à rendre les agences d'exécution canadiennes davantage responsables de la durabilité des avantages découlant des projets. L'ACDI a aussi fait des progrès dans la gestion des risques des projets.

5.83 L'ACDI effectue un certain nombre de vérifications afin de s'assurer que les agences d'exécution canadiennes se conforment aux modalités et conditions des marchés et des accords de contribution. Par suite de ces vérifications, il est recommandé que soient recouvrés les montants payés par l'ACDI pour lesquels elle n'a reçu aucune justification ou documentation pertinente. Il est fréquent que l'ACDI décide de renoncer à une partie de ces montants dus par les agences d'exécution canadiennes. L'ACDI a clarifié son accord type et amélioré la façon dont elle documente et justifie ses décisions de renonciation. Cependant, nous sommes préoccupés par le fait que, dans les dossiers que nous avons vérifiés, la moitié des décisions n'étaient toujours pas justifiées ou bien documentées. Dans ces cas, nous croyons que l'ACDI décide en fait de payer certains biens lorsqu'il n'est pas évident que ces biens ont été reçus ou que les services ont été rendus en conformité avec les dispositions de l'accord.

5.84 En ce qui concerne les fonds de contrepartie, l'ACDI a fait des progrès considérables. Ainsi, les problèmes relevés dans ce domaine étaient d'importance secondaire comparativement à ceux que nous avions cernés au cours de vérifications précédentes.

5.85 Pendant notre vérification, nous avons remarqué que l'ACDI a de plus en plus recours aux subventions en tant que mécanisme de financement. Dans quelques cas, l'ACDI utilise des subventions pour financer les projets au lieu des contributions comme elle le faisait auparavant. Certes, l'utilisation des subventions concorde avec la décision qu'elle a prise récemment d'établir des partenariats avec d'autres donateurs. Toutefois, dans les cas que nous avons examinés, il n'y avait pas au dossier de justification de la décision d'utiliser une subvention plutôt qu'une contribution en vue d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan du développement. De plus, l'ACDI n'avait pas justifié comme il se doit le versement de subventions en prévision des besoins en trésorerie.

À propos du suivi

Objectif

Le présent suivi avait pour objectif principal d'évaluer la suite donnée par l'ACDI aux questions et aux recommandations soulevées dans deux de nos rapports précédents, soit celui de novembre 1999, chapitre 28, et celui d'octobre 2000, chapitre 14.

Étendue et méthode

Le suivi ciblait quatre domaines principaux que nous avions examinés dans nos chapitres précédents :

- **Sélection de l'entrepreneur.** Notre examen était axé sur le processus de sélection des marchés, les accords de contribution et les accords de subvention liés aux projets d'aide. Au moyen d'une approche fondée sur le risque, nous avons prélevé des échantillons discrétionnaires de 5 marchés non concurrentiels, de 19 accords de contribution et de 8 accords de subvention. Nos échantillons provenaient d'accords d'aide d'une valeur de plus de 100 000 $, qui avaient été conclus entre janvier 2001 et août 2003. Au cours de cette période, ces accords étaient composés de plus de 40 marchés non concurrentiels d'une valeur totale d'environ 110 millions de dollars; de plus de 1 400 accords de contribution d'une valeur totale d'environ 2,1 milliards de dollars; et de 755 accords de subvention représentant environ 1,6 milliard de dollars.
- **Non-conformité aux accords contractuels et aux accords de contribution — Unité de la conformité financière.** Nous avons examiné les réactions de l'ACDI aux résultats des vérifications de la conformité financière. Dans l'ensemble, les montants des redressements de vérification relevés lors des vérifications de la conformité financière réalisées entre avril 2000 et septembre 2003 s'élevaient à 33,5 millions de dollars, soit environ 3 p. 100 des dépenses réclamées. Nous avons examiné un échantillon de 20 dossiers tirés de 391 vérifications de la conformité financière exécutées entre le 1er avril 2000 et le 30 septembre 2003 et suite auxquelles l'ACDI avait renoncé aux redressements de vérification proposés ou les avait maintenus. De ces 20 dossiers, nous avons sélectionné un échantillon statistique de 14 dossiers, à l'aide du test du chi carré, afin de voir si l'ACDI avait ou non amélioré la manière dont elle documente et justifie les décisions de renonciation depuis la dernière vérification.
- **Contrôles des paiements aux fonds de contrepartie.** Nous avons examiné et évalué 6 des quelque 23 fonds de contrepartie (y compris certains fonds pour lesquels nous avions signalé des problèmes en 1998 et en 2000) afin de déterminer quelles étaient les mesures prises par l'ACDI pour renforcer les contrôles financiers des fonds de contrepartie.
- **Mise en œuvre des accords.** La vérification de 2000 a mis en relief certains problèmes ayant trait à l'exécution des marchés et des accords de contribution. À l'occasion de nos visites de suivi sur place, nous nous sommes penchés sur les processus de gestion des risques liés aux projets et des hypothèses clés que l'ACDI et l'agence d'exécution avaient suivis pour garantir la durabilité des projets et mettre fin à ceux-ci. Nous avons examiné et visité dix projets aux Philippines, en Égypte et à Cuba.

Nous avons fait le suivi des questions suivantes traitées dans le rapport de 1999 :

- **La réaction aux résultats des vérifications** : si l'ACDI avait ou non clarifié les clauses types des marchés afin d'éviter toute ambiguïté et si l'ACDI avait maintenu les redressements de vérification, à moins qu'il ait été évident que le recouvrement des dépenses non autorisées n'était pas rentable.
- **Le rôle de l'examen du rendement** : si la Direction générale de l'examen du rendement (maintenant la Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances) avait examiné régulièrement les vérifications de l'Unité de la conformité financière portant sur les marchés et les accords de contribution afin de déterminer si elles fournissaient le niveau de contrôle financier requis.

Nous n'avons fait aucun suivi dans les domaines suivants :

- Les contrôles financiers des projets.
- Le rôle de l'examen du rendement dans la vérification de la qualité et de l'exactitude des rapports des agences d'exécution canadiennes.

Nous avons fait le suivi des questions suivantes traitées dans le rapport de 2000 :

- **La planification et la conception de l'accord** : les dispositions relatives à la durabilité.
- **La sélection** : l'utilisation d'accords de contribution non concurrentiels au lieu d'accords concurrentiels et l'utilisation de marchés à fournisseur unique.
- **L'exécution des accords** : les contrôles des paiements aux fonds de contrepartie, la gestion des hypothèses clés jugées essentielles à la réussite d'un projet et l'ajout dans les accords de mécanismes de sortie.

Nous n'avons fait aucun suivi dans les domaines suivants :

- Le caractère réaliste des attentes à l'égard des résultats prévus.
- Les accords de la Direction générale du partenariat canadien.

Nous avons aussi vérifié les questions connexes suivantes : le recours accru aux accords de subvention pour les projets d'aide; l'analyse par l'ACDI de la valeur et de l'existence des contributions en nature des bénéficiaires et la restriction qui s'applique au profit; et l'application de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* aux redressements de vérification.

Nous avons effectué nos travaux à l'administration centrale de l'ACDI et examiné certains projets sur place. Nous avons étudié la documentation des projets et interrogé des représentants des agences d'exécution canadiennes et de l'ACDI. Nous avons aussi examiné les rapports d'étape de l'ACDI afin d'établir si elle avait donné suite à nos recommandations.

Critères

Les critères de vérification des chapitres de 1999 et de 2000 sont toujours pertinents. Ils s'inspiraient largement des lignes directrices de l'ACDI et de la politique du Conseil du Trésor. Voici donc quelles étaient nos attentes :

- Les directives du Conseil du Trésor (y compris les Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement et la politique cadre qui s'y rattache approuvées par le Conseil du Trésor en 2001), le *Règlement sur les marchés de l'État* et les politiques internes de l'ACDI doivent être respectés.
- Le plan du marché doit contenir une analyse des différentes possibilités pour le projet, la concurrence étant la norme.
- Le rendement des marchés et des contributions doit être surveillé et évalué par rapport aux modalités et conditions des accords.
- Les décisions de renoncer aux redressements de vérification relatifs à la conformité financière doivent être justifiées adéquatement et prises au bon niveau décisionnel.
- Les problèmes mentionnés dans les rapports de vérification doivent être analysés et des mesures correctives doivent être prises au besoin.
- Les décisions de recouvrer les sommes dues à l'ACDI ou de les radier doivent être documentées et prises au bon niveau décisionnel.

Nous nous attendions aussi à ce que l'ACDI ait pris les mesures convenues en réponse aux observations et recommandations antérieures soulevées dans nos rapports de 1999 et de 2000.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeurs principaux : John Hitchinson et Paul Morse

Dusan Duvnjak
Roberto Grondin
Vivien Kaye
Jean Liu
Jennifer McLeod
Sophie Miller
Suzanne Moorhead

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Chapitre

6

Commission canadienne de sûreté nucléaire

La réglementation des centrales nucléaires

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Objet du suivi 4

Observations 4

La restructuration de l'organisation depuis 2000 4

Évaluation des risques et informations sur le rendement 6

Adopter une approche systématique et axée sur les risques pour les activités de réglementation 6

Des progrès satisfaisants ont été réalisés dans la réglementation des activités liées aux substances nucléaires ainsi qu'à l'extraction et au traitement de l'uranium 7

Définir un plan pour améliorer la réglementation des réacteurs nucléaires 8

Absence d'un plan d'intégration officiel pour l'ensemble de la Direction générale des opérations 9

Le nouveau système d'évaluation du rendement en matière de sûreté a amélioré la communication avec les titulaires de permis 9

Conformité et application des lois 10

Le plan d'intégration des inspections de conformité progresse de manière satisfaisante 11

Les documents importants sont publiés et un système pour classer les autres documents par ordre de priorité a été mis en œuvre 12

La gestion des ressources humaines 12

Des progrès satisfaisants ont été réalisés en vue de renforcer les capacités des ressources humaines 12

Il faut préciser les responsabilités visant la communication avec les titulaires de permis 13

Le double rôle de la présidente a été précisé 14

Conclusion 15

À propos du suivi 17

Commission canadienne de sûreté nucléaire

La réglementation des centrales nucléaires

Points saillants

6.1 La Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) a accompli, dans l'ensemble, des progrès satisfaisants pour mettre en œuvre les recommandations que nous avions formulées dans notre rapport de vérification de décembre 2000 sur la réglementation des centrales nucléaires. Cependant, les progrès ont été plus lents que prévu pour ce qui est de la mise au point d'une approche officielle, bien structurée et axée sur la gestion des risques dans le secteur de la réglementation des réacteurs nucléaires.

6.2 À la suite de cette vérification, la CCSN a affiché sur son site Web un plan d'action, qui est régulièrement mis à jour. Selon ce plan d'action, la CCSN devait se doter d'une approche axée sur l'évaluation des risques d'ici la fin de 2003. La CCSN met actuellement en œuvre une approche systématique et axée sur l'évaluation des risques pour réglementer les substances nucléaires ainsi que l'extraction et le traitement de l'uranium. Cependant, ce n'est que tout récemment qu'elle a lancé un programme visant à élaborer, avant mars 2005, un plan qui, une fois mis en œuvre, permettra d'appliquer cette approche à la réglementation des réacteurs nucléaires.

6.3 La CCSN a fait des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre d'une approche uniforme pour assurer la conformité et faire appliquer les lois et les règlements, au sein de toutes les divisions qui participent à la planification et à l'exécution d'inspections de conformité des réacteurs nucléaires, et entre ces divisions.

6.4 Depuis notre vérification de 2000, la CCSN a établi un nouveau barème pour évaluer le rendement des titulaires de permis de réacteurs nucléaires en regard des attentes établies par la CCSN en matière de réglementation. La CCSN a aussi publié d'importants documents d'application de la réglementation et a instauré un processus qui permet de classer par ordre de priorité les politiques, les normes et les guides d'application de la réglementation qui doivent être élaborés. Elle a également accompli des progrès satisfaisants en vue de régler les questions liées aux capacités de ses ressources humaines, au recrutement et au maintien en poste d'employés qualifiés, et en vue de clarifier les rôles et les responsabilités.

Contexte et autres observations

6.5 La CCSN réglemente l'utilisation de l'énergie et des matières nucléaires afin de protéger la santé, la sûreté, l'environnement et la sécurité nationale. Depuis la publication de notre rapport en décembre 2000, deux événements ont eu de grandes répercussions sur la CCSN et ont mis en

évidence l'importance de sa mission. Il y a d'abord eu les attentats terroristes contre le World Trade Centre, à New York, le 11 septembre 2001. Cela a amené une évaluation immédiate des mesures de sécurité en vigueur dans les installations nucléaires canadiennes et la mise en place de mesures supplémentaires pour améliorer la sécurité des installations.

6.6 Ensuite, une panne d'électricité a touché l'Ontario et l'est des États-Unis le 14 août 2003. La CCSN a participé aux travaux d'un groupe de travail mixte Canada-États-Unis qui a examiné les causes de cette panne. Le groupe de travail a conclu que les centrales nucléaires n'avaient pas déclenché la panne ni contribué à sa propagation, et qu'elles étaient demeurées en état d'arrêt sûr jusqu'à leur remise en service.

6.7 Après avoir examiné la structure d'organisations de réglementation comparables, la CCSN a décidé de ne pas séparer les fonctions de premier dirigeant de celles de président de la Commission. Par ailleurs, elle a procédé à la restructuration de l'organisation en fonction des secteurs de services et a précisé les rôles de la présidente de la Commission et de la première dirigeante.

Réaction de la Commission canadienne de sûreté nucléaire.
La Commission canadienne de sûreté nucléaire a répondu à nos observations et nous a fait savoir qu'elle poursuivait la mise en œuvre des améliorations entreprises à la suite des recommandations formulées dans notre rapport de décembre 2000.

Introduction

6.8 La *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* est entrée en vigueur le 31 mai 2000. Elle a établi la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) en remplacement de la Commission de contrôle de l'énergie atomique. Comme son prédécesseur, la CCSN est chargée de réglementer l'utilisation de l'énergie et des matières nucléaires au Canada afin de protéger la santé, la sûreté, la sécurité et l'environnement. Elle s'occupe notamment de la réglementation et de la délivrance des permis d'exploitation visant les centrales nucléaires. Ces questions ont fait l'objet d'un rapport de vérification en décembre 2000.

6.9 La Commission canadienne de sûreté nucléaire est une organisation à vocation technique. Elle se compose de deux éléments constitutifs : le personnel de la CCSN et la Commission, qui fonctionne comme un tribunal indépendant. Le personnel regroupe plus de 570 employés qui vérifient et inspectent les installations nucléaires ayant reçu un permis d'exploitation. Ils examinent aussi en détail les demandes de permis. À la lumière de ces examens, le personnel présente ses recommandations à la Commission, qui est formée d'au plus sept membres nommés par le gouverneur en conseil et présidée par la présidente de la CCSN. La Commission rend ensuite des décisions finales concernant la délivrance des permis visant les activités nucléaires au Canada.

Centrale nucléaire de Darlington

6.10 Au cours de l'exercice de 1999-2000, la CCSN comptait 440 employés et ses dépenses s'élevaient au total à 59 millions de dollars. Son administration centrale se trouve à Ottawa, et elle maintient un bureau de site à chacune des cinq centrales nucléaires du pays, où son personnel veille à ce que les titulaires de permis se conforment aux règlements et aux conditions de leur permis. Le Canada possède 22 réacteurs nucléaires : 20 en Ontario, un au Québec et un au Nouveau-Brunswick. Au moment de l'exécution du suivi présenté dans ce chapitre, la CCSN comptait environ 510 employés et son budget pour 2003-2004 atteignait au total 76 millions de dollars.

6.11 La CCSN consacre plus de la moitié de ses ressources à la réglementation et à la délivrance de permis d'exploitation d'installations nucléaires. Ces activités constituent sa première responsabilité, étant donné les risques qu'un accident majeur pourrait poser pour la santé et la sécurité publiques.

6.12 Dans son Rapport annuel de 2001-2002, la CCSN souligne les efforts qu'elle a déployés au lendemain des attentats terroristes du 11 septembre aux États-Unis. Elle a immédiatement effectué une évaluation complète des mesures de sécurité en vigueur dans les installations nucléaires. Des mesures supplémentaires ont été instaurées en vue d'accroître la sécurité dans les centrales nucléaires et d'autres installations au Canada. La CCSN a fait savoir qu'elle continuerait d'étudier d'autres mesures de sécurité possibles afin d'assurer en permanence la sécurité des Canadiens.

6.13 Dans son Rapport annuel de 2003-2004, la CCSN a fait mention de la panne d'électricité qui a touché l'Ontario et l'est des États-Unis, le 14 août 2003. Un groupe de travail mixte Canada–États-Unis a conclu que les centrales nucléaires des deux pays n'avaient pas déclenché la panne ni contribué à sa propagation. Le sous-groupe chargé du nucléaire de ce groupe de travail a également conclu que les fonctions de sûreté avaient bien fonctionné et que les centrales nucléaires touchées étaient demeurées en état d'arrêt sûr jusqu'à leur remise en service.

Objet du suivi

6.14 Dans notre rapport de décembre 2000, nous avions constaté que la Commission canadienne de sûreté nucléaire devait améliorer son régime de réglementation pour continuer de protéger la santé et la sécurité des Canadiens (Rapport de décembre 2000, chapitre 27, Commission canadienne de sûreté nucléaire — La réglementation des centrales nucléaires). À la suite du dépôt de ce chapitre, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes avait tenu une audience, puis publié son dix-septième rapport. Les recommandations contenues dans ce rapport appuyaient nos observations et recommandations. À la suite de notre vérification, qui avait été appuyée par le rapport du Comité des comptes publics, la CCSN a affiché sur son site Web un plan d'action qui donne suite aux recommandations visant la réglementation des réacteurs nucléaires, et qui est mis à jour régulièrement. En fait, la CCSN a conclu que les recommandations formulées pouvaient aussi s'appliquer à d'autres activités. Elle a donc commencé à instaurer, dans l'ensemble de l'organisation, les modifications recommandées, notamment dans le secteur de la réglementation des substances nucléaires ainsi que dans celui de l'extraction et du traitement de l'uranium.

6.15 Ce suivi vise à mesurer les progrès réalisés par la CCSN dans la mise en œuvre de nos recommandations destinées à améliorer le régime réglementaire des réacteurs nucléaires. Nous voulions aussi mesurer les progrès faits dans la mise en œuvre des recommandations dans d'autres secteurs de services : la réglementation des substances nucléaires ainsi que la réglementation du cycle et des installations nucléaires. Notre vérification n'a cependant pas porté sur les responsabilités de la CCSN en matière de sécurité. On trouvera d'autres détails sur l'étendue et les critères du suivi à la fin du chapitre, sous la rubrique **À propos du suivi**.

Observations

La restructuration de l'organisation depuis 2000

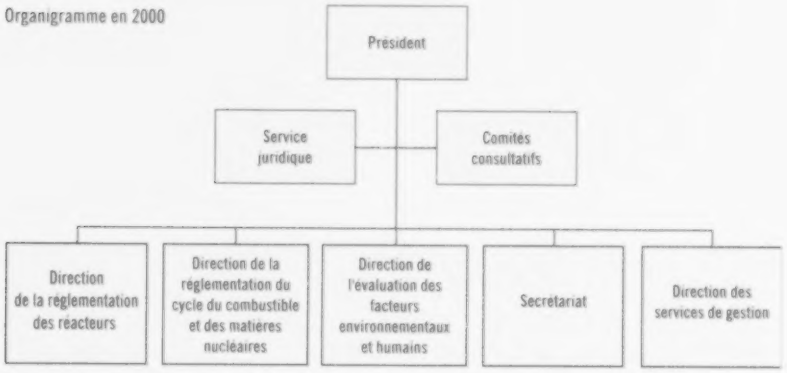
6.16 Depuis notre vérification de décembre 2000, la CCSN a restructuré son organisation en vue d'améliorer ses processus décisionnels. Le premier vice-président de la Direction générale des opérations chapeaute désormais cinq directions — les trois secteurs de services d'application de la réglementation (réacteurs nucléaires, substances nucléaires, et mines et

usines de traitement de l'uranium), et deux groupes chargés des affaires internes (une direction chargée de l'évaluation et de l'analyse, et une direction chargée des documents d'application de la réglementation et d'amélioration des programmes; voir la pièce 6.1).

6.17 La CCSN a aussi créé un secrétariat, qui est distinct des directions et fournit un appui aux membres de la Commission. Le secrétaire de la Commission dirige le secrétariat et il a pour mission de maintenir une séparation entre le personnel de la CCSN et les membres de la Commission. Cette restructuration a permis d'améliorer les activités de la CCSN et d'établir une séparation entre le personnel d'exploitation et le personnel de soutien de la CCSN, d'une part, et la Commission, d'autre part.

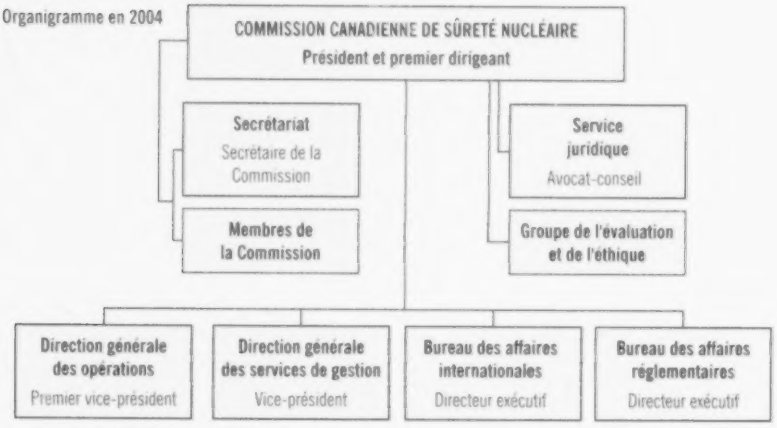
Pièce 6.1 L'organisation de la CCSN en 2000 et en 2004

Organigramme en 2000



Source : Rapport annuel de la CCSN de 2000-2001

Organigramme en 2004



Source : Rapport annuel de la CCSN de 2003-2004

6.18 La CCSN a en outre révisé son programme de recouvrement des coûts en établissant de nouveaux règlements sur les droits, règlements qui sont entrés en vigueur en juillet 2003. Le nouveau règlement vise à rendre le financement des programmes de la CCSN plus équitable, en faisant en sorte que les titulaires de permis prennent à leur charge la totalité ou une partie des coûts liés aux activités de réglementation. En vertu du nouveau barème de droits, la CCSN est tenue de fournir aux titulaires de permis des informations sur les activités de réglementation prévues, leurs coûts, ainsi que sur les droits qui s'appliqueront, et ce avant le début de l'exercice au cours duquel les droits entreront en vigueur. Cela donnera une plus grande rigueur aux activités de réglementation et permettra à la CCSN d'adopter une stratégie réglementaire davantage axée sur les risques. Étant donné que les droits seront calculés essentiellement en fonction des activités prévues, les titulaires de permis s'attendront à ce que la CCSN prouve qu'elle consacre ses ressources à la délivrance de permis et à la vérification de la conformité dans des secteurs prioritaires, qui présentent une risque élevé.

Évaluation des risques et informations sur le rendement

6.19 En 2000, nous avions constaté ce qui suit :

- les activités de réglementation de la CCSN n'étaient pas basées sur un système rigoureux et bien documenté d'analyse des risques;
- les cotes qualifiant le rendement en matière de sûreté des titulaires de permis n'étaient pas claires ni compréhensibles pour tous les intéressés.

6.20 Le personnel de la CCSN évalue les programmes et le rendement de chacun des titulaires de permis en regard des attentes de l'organisation en matière de réglementation. La CCSN évalue ainsi ce qu'elle appelle le *rendement en matière de sûreté*. Cette évaluation porte sur neuf secteurs : exploitation, justesse de la conception, aptitude fonctionnelle de l'équipement, préparation aux situations d'urgence, protection de l'environnement, radioprotection, sécurité nucléaire, garanties et assurance du rendement.

Adopter une approche systématique et axée sur les risques pour les activités de réglementation

6.21 En 2000, nous nous attendions à ce que la CCSN base ses activités de réglementation sur une analyse des risques pertinents, sur les résultats des activités de réglementation antérieures et sur un processus rigoureux et bien documenté liant les activités aux résultats exigés. Certaines divisions de la CCSN avaient mis au point des approches formelles sur lesquelles étaient basées les activités de réglementation proposées. Cependant, les divisions intervenant dans la réglementation des réacteurs nucléaires utilisaient une approche intuitive, qui s'appuyait sur le jugement et l'expertise du personnel. Les indicateurs du rendement en matière de sûreté, ainsi que le recours au jugement et à l'expertise du personnel, n'étaient pas encore utilisés de façon systématique et intégrée lorsqu'il s'agissait d'établir la nature ou le niveau de travail à accomplir. En l'absence de ce type d'analyse, la CCSN ne pouvait pas démontrer que le travail qu'elle accomplissait dans un domaine donné était suffisant et qu'elle y consacrait les ressources humaines requises.

6.22 Au cours du présent suivi, nous avons constaté que la Direction générale des opérations avait décidé d'adopter progressivement, pour un secteur de services à la fois, un programme de réglementation intégré et fondé sur l'évaluation des risques. Elle a commencé avec le secteur de la réglementation des substances nucléaires, puis s'est tournée vers le secteur de la réglementation des mines et des usines de traitement de l'uranium. L'étape suivante consiste à appliquer cette démarche aux activités de réglementation des réacteurs nucléaires. Il s'agira en dernier lieu d'appliquer, dans l'ensemble de la Direction générale des opérations, une méthode intégrée pour affecter les ressources en fonction des risques perçus.

Des progrès satisfaisants ont été réalisés dans la réglementation des activités liées aux substances nucléaires ainsi qu'à l'extraction et au traitement de l'uranium

6.23 **Substances nucléaires.** La Direction de la réglementation des substances nucléaires délivre des permis et effectue des inspections de conformité visant environ 3 500 permis, qui sont classés selon 90 types d'utilisation. Ces permis concernent les substances nucléaires, comme les radio-isotopes servant à des fins médicales et les appareils à rayonnement grandement utilisés en recherche et dans l'industrie. La Direction a élaboré et instauré une méthode systématique qui permet de classer les risques, puis d'établir les priorités et d'affecter les ressources en fonction du niveau de risque. La mise en œuvre de ce programme de gestion des risques au sein de la Direction s'étalera sur plusieurs années.

6.24 Les 90 types d'utilisations ont été regroupés en trois groupes de risque distincts. Les titulaires de permis ont été classés dans un groupe de risque en fonction de leur rendement en matière de sûreté. Ce classement sert à déterminer les efforts et les ressources nécessaires pour mener à bien les activités liées à la délivrance des permis et aux inspections de conformité, notamment à effectuer des vérifications, à faire respecter la loi et les règlements et à encourager les titulaires de permis à mieux se classer. En se fondant sur le classement, la Direction a établi les niveaux de ressources et d'efforts nécessaires pour effectuer les inspections de conformité pour chacun des types d'utilisation.

6.25 **Extraction et traitement de l'uranium.** La Direction de la réglementation du cycle et des installations nucléaires a mis au point une méthode systématique, fondée sur l'évaluation des risques, pour aider les gestionnaires à déterminer la manière d'affecter les ressources. Elle a mené une série d'ateliers internes et de vastes consultations, qui ont réuni des spécialistes des installations et des experts en la matière de la Direction générale des opérations en vue de classer les installations détenant un permis d'exploitation.

6.26 La Direction de la réglementation du cycle et des installations nucléaires a par la suite recommandé que les activités de réglementation liées au cycle de délivrance de permis de chacune des installations soient menées en fonction du classement de ces installations. Les recommandations aideront les techniciens et les spécialistes chargés de la délivrance des permis à déterminer les activités de réglementation qui sont adaptées à chacun des

titulaires de permis. L'adoption de cette méthode structurée pour la planification des activités de réglementation devrait améliorer l'affectation des ressources au sein de la Direction.

Définir un plan pour améliorer la réglementation des réacteurs nucléaires

6.27 Les agents de projet et les techniciens spécialisés évaluent ensemble chaque installation nucléaire en vue d'obtenir l'assurance que le risque pour la santé, la sécurité et l'environnement demeure dans les limites précisées par le permis d'exploitation de l'installation. Les spécialistes examinent les documents, mènent des vérifications destinées à évaluer la qualité et la fiabilité des principaux composants des réacteurs, effectuent l'analyse de sûreté de l'installation, et examinent les mesures visant la radioprotection, le rendement opérationnel, les procédures de sûreté et la gestion des installations. Le processus d'examen est lié au cycle de renouvellement des permis et est conçu pour couvrir toutes les exigences réglementaires établies par la CCSN pour une installation donnée.

6.28 En janvier 2004, la CCSN a annoncé des nominations au sein de la Direction générale des opérations de façon à pouvoir mettre au point un programme efficace et efficient, fondé sur l'évaluation des risques, pour réglementer les réacteurs nucléaires. En mai 2004, elle a créé le Programme d'amélioration de la réglementation des centrales nucléaires. Il s'agissait d'examiner tous les aspects de la réglementation et de définir un plan d'amélioration. Une fois mis en œuvre, ce plan permettra de déterminer le niveau d'activités de réglementation nécessaire grâce à une approche formelle et structurée de gestion des risques. Six équipes de directeurs ont été mises sur pied. Elles doivent proposer des plans d'amélioration dans six secteurs clés :

- Planification et rapport
- Gestion des processus — conformité
- Gestion des processus — permis
- Approche fondée sur l'évaluation des risques
- Gestion et communication de l'information
- Leadership/gestion et ressources humaines

6.29 Les équipes ont commencé à se réunir en juin 2004 pour confirmer les secteurs à évaluer. Les secteurs proposés ont été examinés en septembre et un plan d'amélioration sera préparé d'ici mars 2005.

6.30 Ces nouvelles mesures sont certes encourageantes, mais dans le premier plan d'action affiché sur son site Web, la CCSN indiquait qu'une approche axée sur les risques serait mise en œuvre avant la fin de 2003. Nous sommes préoccupés par la lenteur des progrès et l'absence d'un plan approuvé, qui définirait la méthode, les ressources, les responsabilités, les résultats attendus et les échéanciers pour l'élaboration d'une approche systématique et axée sur les risques permettant d'affecter le niveau adéquat d'efforts réglementaires à chacun des réacteurs nucléaires.

Absence d'un plan d'intégration officiel pour l'ensemble de la Direction générale des opérations

6.31 La CCSN compte, à terme, intégrer l'approche axée sur les risques aux activités de réglementation menées par tous ses secteurs de services, dans le but d'appuyer un large éventail de décisions de gestion qui sont prises au sein de l'ensemble de la Direction générale des opérations. En octobre 2002, l'échéance fixée pour terminer cette intégration était décembre 2003. La mise en place de cette approche intégrée dans l'ensemble de la Direction générale des opérations reposera sur l'amélioration de la réglementation des réacteurs nucléaires.

6.32 L'un des groupes de travail du Programme d'amélioration de la réglementation des centrales nucléaires élabore actuellement des lignes directrices sur la gestion des risques dans le cadre des activités de réglementation qui sont menées dans l'ensemble de la Direction générale des opérations. Une ébauche de ce document fera partie du plan d'amélioration qui devrait être en place d'ici mars 2005 et qui établira les résultats attendus, les jalons importants et les responsabilités.

Le nouveau système d'évaluation du rendement en matière de sûreté a amélioré la communication avec les titulaires de permis

6.33 L'évaluation du rendement en matière de sûreté des titulaires de permis en regard des exigences et des attentes établies par la CCSN constitue l'un des volets essentiels du processus de délivrance des permis. Le personnel de la CCSN mesure le rendement obtenu par les titulaires en regard des exigences définies dans la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* et en regard des attentes établies dans les autres documents de réglementation. L'évaluation du rendement en matière de sûreté des titulaires de permis de réacteur nucléaire est présentée dans les documents des membres de la Commission sous forme de « fiches de rendement », qui sont étudiées lors d'audiences publiques portant sur le renouvellement ou l'étude d'une demande de permis. De plus, les évaluations du rendement sont publiées annuellement dans le *Rapport annuel sur les centrales nucléaires au Canada*, qui est étudié lors de réunions de la Commission et affiché sur le site Web de la CCSN.

6.34 En 2000, nous avions constaté que, dans ses rapports concernant les permis, la CCSN évaluait divers aspects du rendement et leur accordait des cotes comme « acceptable », « acceptable sous condition » ou « inacceptable ». Toutefois, les critères précisant ce qui était acceptable ou inacceptable étaient parfois subjectifs. Par exemple, la cote « acceptable sous condition » ne permettait pas de préciser si, ou dans quelle mesure, la sûreté était bien gérée, ni si les plans d'action du titulaire de permis et les progrès accomplis étaient satisfaisants. Ce manque de clarté pouvait créer de l'incertitude et une incompréhension quant au caractère adéquat du rendement en matière de sûreté des titulaires de permis.

6.35 En 2002, la CCSN a instauré un nouveau système d'évaluation du rendement en matière de sûreté pour les centrales nucléaires. Pour les neuf secteurs concernés par la sécurité mentionnés précédemment, le personnel évalue désormais les programmes et leur mise en œuvre en fonction des cinq cotes suivantes :

- A — Supérieur aux exigences (dépasse toujours les exigences et les attentes de la CCSN)
- B — Répond aux exigences (respecte la lettre ou les objectifs des exigences et des attentes de la CCSN)
- C — Inférieur aux exigences (rendement inférieur aux exigences; des améliorations sont nécessaires)
- D — Très inférieur aux exigences (rendement faible continu; des mesures correctives doivent être mises en œuvre)
- E — Inacceptable (défaillance ou perte de contrôle; des mesures plus rigoureuses d'application de la loi sont nécessaires)

6.36 Que ce soit pour l'inspection d'un site ou pour un examen approfondi, la CCSN est tenue d'attribuer une cote de rendement pour toutes les évaluations effectuées. Les cotes attribuées à chacun des titulaires sont cumulatives et forment l'évaluation globale de leur rendement annuel pour chacun des secteurs visant la sécurité.

6.37 Le nouveau barème a amélioré la clarté, la transparence et la cohérence des évaluations du rendement pour les titulaires de permis, le personnel de la CCSN et le public en général. Le nouveau barème constitue certes une amélioration notable par rapport à l'ancien système, mais il doit encore être perfectionné si l'on veut améliorer la communication entre la CCSN et les titulaires de permis.

6.38 Ainsi, certains titulaires de permis comprennent mal le barème et ne savent pas comment améliorer leur classement. En janvier 2004, ils ont demandé à la CCSN de préciser les fondements des cotes qui leur avaient été attribuées et d'expliquer les améliorations qu'ils devaient apporter pour améliorer leur classement. La CCSN a rencontré ces titulaires au cours de l'été 2004 pour répondre à leurs questions.

Conformité et application des lois

6.39 En 2000, nous avions constaté que le cadre d'application et de conformité n'était pas appliqué avec uniformité au sein de la CCSN et que des efforts supplémentaires devaient être déployés pour élaborer une approche plus systématique et davantage axée sur les résultats. La CCSN a besoin de documents d'application de la réglementation, notamment de politiques, de normes et de guides, qui expliquent clairement ses exigences réglementaires à son personnel, aux titulaires de permis et au public. Or ces documents étaient encore incomplets ou n'avaient pas été révisés après l'entrée en vigueur de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*.

Le plan d'intégration des inspections de conformité progresse de manière satisfaisante

6.40 En décembre 2000, nous avions constaté que pour répondre aux recommandations d'une vérification interne, la CCSN avait approuvé une politique concernant le programme de conformité et avait élaboré un plan pour mettre cette politique en œuvre de façon uniforme dans toute l'organisation. Les programmes d'application et de conformité devaient permettre de déterminer les exigences réglementaires et de les communiquer aux titulaires de permis, et des activités d'application et de conformité devaient être mises en œuvre de façon uniforme et efficace dans l'ensemble de l'organisation. Selon la CCSN, cela devait donner lieu à une approche plus systématique et davantage axée sur les résultats, qui tiendrait compte des antécédents en matière de conformité des titulaires de permis lorsque la CCSN aurait à décider si le niveau d'examen réglementaire devait être relevé ou diminué.

6.41 En 2003, le directeur des autorisations et de la conformité de la CCSN chargé d'une des centrales nucléaires a commencé à organiser des réunions trimestrielles destinées aux représentants de toutes les directions qui participaient aux inspections et aux vérifications de la centrale. Ce projet pilote a été couronné de succès et a permis d'améliorer la coordination et la communication entre l'équipe chargée des permis et les équipes techniques. À la lumière de cette réussite, la Direction de la réglementation des centrales nucléaires exige désormais que toutes les divisions chargées des autorisations et de la conformité tiennent des réunions trimestrielles semblables.

6.42 Au cours de notre suivi, nous avons constaté que la Direction générale des opérations a fait des progrès substantiels en vue de définir un programme de conformité cohérent pour les réacteurs nucléaires. Les divisions chargées des autorisations et de la conformité se réunissent tous les trimestres en vue de coordonner les inspections prévues sur chacun des sites, et les directeurs des divisions ont été chargés d'assurer la gestion des programmes d'inspection sur leurs sites. Dans le cadre du nouveau programme de recouvrement des coûts, les directeurs des divisions ont expliqué aux titulaires de permis les écarts recensés à la fin de l'exercice 2003 dans leurs programmes d'inspection. La CCSN nous a fait savoir qu'elle avait l'intention de refaire cet exercice tous les ans. De plus, les directeurs des divisions chargées des autorisations et de la conformité ont commencé à se servir d'outils de planification uniformes afin de recenser les questions importantes sur les sites des installations. En outre, ils tiennent officiellement compte du rendement obtenu par le passé par les installations lorsqu'ils préparent leurs programmes de conformité. En septembre 2004, les divisions chargées des autorisations et de la conformité et d'autres divisions concernées se sont réunies pour la première fois afin d'examiner les programmes de conformité et d'inspection visant toutes les centrales nucléaires.

6.43 Le Programme d'amélioration de la réglementation des centrales nucléaires vise à appuyer les programmes de conformité et d'inspection en précisant les rôles et les responsabilités de chacune des divisions, en élaborant un plan pour documenter l'affectation des ressources en fonction des risques

et en mettant fin aux incohérences qui subsistent dans la gestion des programmes d'inspection.

Les documents importants sont publiés et un système pour classer les autres documents par ordre de priorité a été mis en œuvre

6.44 Adoptée en 1997, la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* est entrée en vigueur le 31 mai 2000. En décembre 2000, nous avions constaté que la CCSN n'avait révisé ou rédigé qu'un petit nombre des documents d'application de la réglementation qui étaient nécessaires pour assurer la transparence et l'efficacité d'un régime de réglementation à même de permettre aux titulaires de permis de bien comprendre les exigences réglementaires, les processus de surveillance de la conformité et les règles d'application.

6.45 En avril 2003, la CCSN a mis sur pied le Comité directeur des documents d'application de la réglementation, qui regroupe un directeur de chacune des cinq directions de la Direction générale des opérations, qui sont chargées d'un secteur de services ou d'un secteur technique. Le Comité définit les priorités concernant la préparation de documents d'application de la réglementation et supervise la production de ces documents, conformément au processus approuvé.

6.46 La CCSN a mieux défini les différents types de documents d'application de la réglementation. Il y a notamment des politiques, des normes, des guides et des avis. La CCSN a publié environ 20 documents importants d'application de la réglementation; 15 documents supplémentaires ont été soumis à des consultations publiques, et 10 documents font actuellement l'objet de consultations. Le Comité directeur a dressé une liste de 31 nouveaux projets de documents qui sont prioritaires. La rédaction des sections portant sur l'objet et la portée de tous les projets de documents prioritaires qui restent est presque terminée.

6.47 Ces mesures confirment que des progrès satisfaisants ont été accomplis depuis notre vérification de 2000.

6.48 Par le passé, la CCSN avait tendance à élaborer ses propres documents d'application de la réglementation plutôt que de s'inspirer des normes de sécurité établies par d'autres organismes, comme l'Agence internationale de l'énergie atomique. En 2003, la CCSN a indiqué à l'Agence qu'elle comptait adopter ou adapter les documents existants en vue d'harmoniser ses réglementations avec les normes internationales.

La gestion des ressources humaines

Des progrès satisfaisants ont été réalisés en vue de renforcer les capacités des ressources humaines

6.49 En 2000, nous avions constaté que la CCSN éprouvait des difficultés à recruter et à maintenir en poste du personnel technique et scientifique qualifié. En mai 2000, il y avait plusieurs postes vacants au sein de l'organisation, dont certains étaient des postes importants.

6.50 Outre ces pénuries de main-d'œuvre, la CCSN, en raison du vieillissement de son effectif, était aux prises non seulement avec une perte de leadership, mais aussi avec une perte de l'expertise de haut niveau dans le domaine de l'industrie nucléaire, qui avait été accumulée au fil des ans.

6.51 Depuis notre vérification, la CCSN a renforcé les capacités de ses ressources humaines. En 2001, elle a établi un programme de stages dans le domaine de la réglementation des réacteurs nucléaires, en vue d'engager des diplômés universitaires. Les huit candidats ont terminé leur affectation par rotation de deux ans et ils ont tous accepté un poste au sein de l'organisation. Un autre groupe de stagiaires a commencé à travailler en 2003 et un troisième groupe, en 2004. La CCSN prévoit recruter tous les ans de nouveaux candidats pour son programme de stages. Un des principaux volets de ce programme a trait au recrutement et au maintien en poste des stagiaires à titre d'employés permanents. À ce jour, la CCSN a atteint cet objectif pour tous ses stagiaires. La CCSN a admis que le recrutement et le maintien en poste d'employés qualifiés constituaient un enjeu permanent.

6.52 En raison des changements qui ont eu lieu dans l'industrie nucléaire et d'autres secteurs technologiques, des candidats hautement qualifiés et expérimentés ont dû se chercher un emploi et ont pu postuler à la CCSN. Le taux de postes vacants au sein de la Direction de la réglementation des centrales nucléaires était de 8 p. 100 en 2000. En 2003, presque tous les postes vacants avaient été comblés. Qui plus est, la direction était convaincue d'être en mesure d'attirer des stagiaires et des candidats chevronnés pour des postes à des échelons supérieurs.

6.53 Bien que la CCSN connaisse un taux de roulement du personnel élevé pour ce qui est des cadres supérieurs et du personnel technique depuis 2000, qui est le fait des départs et des prises de retraite, les effets sur l'organisation sont moins importants que prévu. Cela est attribuable en partie à l'élaboration de nouvelles réglementations, à une gestion davantage structurée, ainsi qu'aux programmes de recrutement.

6.54 En 2001, la Direction des ressources humaines a élaboré une stratégie de maintien de l'effectif. Cette stratégie tient compte du vieillissement de la main-d'œuvre et reconnaît l'importance de veiller à ce que la CCSN possède le personnel technique et administratif compétent dont elle a besoin. Au moment de notre suivi, la Direction avait planifié et mis en œuvre diverses initiatives de recrutement et de maintien en poste pour régler ces questions.

Il faut préciser les responsabilités visant la communication avec les titulaires de permis

6.55 En 2000, nous avions constaté que les rôles et responsabilités respectifs des bureaux de site et des spécialistes de l'administration centrale n'étaient ni clairement définis ni bien compris. Ainsi, le personnel des bureaux de site ne savait pas toujours avec précision qui avait la responsabilité première de régler des questions particulières; le rôle prépondérant était donc souvent attribué en fonction d'une situation donnée. Comme l'approche centralisée en matière de planification et de rapport n'était ni bien comprise ni mise en

œuvre avec efficacité, les responsabilités étaient fragmentées et il était difficile d'obtenir un consensus sur le rendement en matière de sûreté de chaque installation nucléaire.

6.56 Au cours de notre suivi, nous avons constaté que les rôles et responsabilités respectifs des bureaux de site et de l'administration centrale de la CCSN étaient mieux définis et mieux compris, en raison surtout de la restructuration de l'organisation en 2002. À ce moment-là, la Direction générale des opérations a nommé, pour chaque installation nucléaire, un directeur des autorisations et de la conformité, qui était chargé d'administrer les activités d'inspection sur les sites, ainsi que les questions afférentes à l'administration centrale à Ottawa. Cela a aidé le personnel dans les bureaux de site et à l'administration centrale à mieux comprendre les rôles et responsabilités de chacun.

6.57 Le Programme d'amélioration de la réglementation des centrales nucléaires prévoit diverses initiatives qui visent à renforcer la gestion des activités de réglementation — par exemple, préciser les responsabilités, déterminer un guichet unique pour les communications avec les titulaires de permis, uniformiser la planification des activités de conformité et la communication de l'information dans ce domaine.

Le double rôle de la présidente a été précisé

6.58 Nous avions observé en 2000 que la présidente de la CCSN occupait à la fois les fonctions de présidente de la Commission, dont les membres sont nommés par le gouverneur en conseil, et de première dirigeante du personnel de la CCSN, comme le prévoit la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, qui est entrée en vigueur en 2000. À l'époque, nous avions constaté que cela occasionnait de longs retards dans la mise en œuvre des changements, ainsi qu'un manque de compréhension entre les membres de la Commission et le personnel de la CCSN au sujet de certaines questions liées à la réglementation.

6.59 Dans le présent suivi, nous avons noté que pour régler ces problèmes, la CCSN avait créé un Secrétariat en avril 2001 afin d'accroître l'indépendance de la présidente et de la Commission. Le Secrétariat formule des avis et fournit un appui aux membres de la Commission et à la présidente. Cette indépendance a été renforcée en juillet 2004, grâce à la création du poste de premier vice-président de la Direction générale des opérations. Le premier vice-président agit à titre de directeur général lorsque la présidente n'est pas disponible pour discuter d'une question avec un titulaire de permis ou lorsque, de l'avis de la présidente, il ne serait pas convenable de le faire parce que la Commission a été saisie de cette question. À titre de présidente de la Commission, la présidente ne rencontrera pas un titulaire de permis pour discuter d'une question qui doit être entendue par la Commission et ce, jusqu'à 60 jours avant l'audience, afin d'éviter toute apparence d'influence indue ou de non-transparence.

6.60 La CCSN a mené une analyse comparative de tribunaux nationaux et internationaux et constaté qu'aucune organisation comparable ne séparait les

fonctions de président du tribunal et de chef de la direction. La CCSN nous a fait savoir que la séparation de ces rôles pourrait, à son avis, gravement miner le fonctionnement de la Commission et qu'elle ne voyait aucune raison impérieuse justifiant la séparation des deux rôles dans l'état actuel des choses. Quelques titulaires de permis nous ont cependant indiqué que ce cumul de fonctions restait problématique lorsqu'il s'agissait de régler certaines questions avant la tenue d'une audience de la Commission. La CCSN, quant à elle, continue de croire que les titulaires de permis peuvent communiquer sans difficulté avec la présidente et le premier vice-président à tout moment jugé opportun.

Conclusion

6.61 La CCSN a fait, dans l'ensemble, des progrès satisfaisants pour mettre en œuvre plusieurs des recommandations que nous avions formulées en 2000. La mise en œuvre d'une approche systématique et axée sur les risques dans le secteur de la réglementation des substances nucléaires et de l'extraction et du traitement de l'uranium progresse de manière satisfaisante; elle progresse cependant plus lentement que ce qui était prévu dans le secteur de la réglementation des réacteurs nucléaires. Un plan officiel, qui devrait être prêt en mars 2005, devrait faciliter, une fois mis en œuvre, l'évaluation du niveau d'efforts réglementaires à déployer en fonction d'une stratégie de gestion des risques bien structurée.

6.62 La CCSN réalise des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre d'un programme de conformité, appliqué de façon uniforme dans toutes les installations nucléaires. Des progrès satisfaisants ont été réalisés pour ce qui est de confier aux directeurs des autorisations et de la conformité des responsabilités précises au chapitre de la gestion des activités de réglementation dans les installations nucléaires.

6.63 La CCSN a aussi su combler de manière satisfaisante les besoins en matière de documents d'application de la réglementation. Elle a publié d'importants documents d'application de la réglementation et instauré un système qui sert à classer par ordre de priorité les politiques, les normes et les guides qui doivent être élaborés.

6.64 La CCSN a établi un nouveau barème pour évaluer le rendement en matière de sûreté des titulaires de permis de réacteur nucléaire, ce qui a permis d'améliorer la communication avec ces titulaires. Elle s'est engagée à améliorer la cohérence de ses cotes d'évaluation et à mieux communiquer, tant à son personnel qu'aux titulaires de permis, les raisons qui les sous-tendent ainsi que les mesures qui permettraient aux titulaires de permis d'améliorer leur classement.

6.65 La CCSN a décidé de ne pas séparer, pour l'instant, les rôles de présidente de la Commission et de première dirigeante de la CCSN et elle a clarifié sa position à cet égard.

6.66 Les mesures prises pour donner suite à nos recommandations visant la gestion des ressources humaines sont satisfaisantes.

Réponse de la Commission canadienne de sûreté nucléaire. La Commission canadienne de sûreté nucléaire demeure fermement déterminée à poursuivre les améliorations dans le domaine ciblé par cette vérification, soit la réglementation des réacteurs nucléaires, ainsi que dans tous les autres domaines de réglementation qui font partie du mandat de la CCSN. Dans cette optique, nous avons accueilli favorablement les efforts déployés par la vérificatrice générale afin d'évaluer de manière systématique le rendement de la CCSN dans le secteur de la réglementation des réacteurs nucléaires, de recenser les forces et les faiblesses et de formuler des conseils sur la façon d'apporter des améliorations. Nous croyons que les constations sont justes et qu'elles sont conformes à la volonté de la CCSN de s'améliorer en permanence.

À propos du suivi

Objectifs

Le présent suivi avait pour objectif de mesurer les progrès réalisés par la CCSN, depuis la publication de notre vérification précédente en 2000, en vue d'améliorer son régime réglementaire des réacteurs nucléaires de façon à continuer d'assurer la protection de la santé et de la sécurité des Canadiens.

Dans notre vérification précédente (Rapport de décembre 2000, chapitre 27), nous avons conclu que les activités de réglementation de la CCSN n'étaient pas basées sur un système rigoureux et bien documenté d'analyse des risques, et que les cotes qualifiant le rendement en matière de sécurité des titulaires de permis n'étaient pas claires. Nous avons conclu que si la CCSN renforçait son analyse des risques, menait à terme les changements qu'elle avait entrepris en matière d'application et de conformité et prenait les mesures nécessaires pour s'assurer qu'elle disposerait dans l'avenir des ressources humaines nécessaires, elle aurait un régime de réglementation des réacteurs nucléaires qui lui permettrait d'atteindre ses objectifs, notamment en matière de sûreté.

Étendue et méthode

Notre suivi a porté sur les recommandations formulées dans notre Rapport de décembre 2000. La direction de la CCSN a décidé que plusieurs de nos recommandations visant la réglementation des réacteurs nucléaires pouvaient aussi s'appliquer à d'autres secteurs de son mandat. Par conséquent, elle a procédé à des changements dans d'autres secteurs de services — la réglementation des substances nucléaires et la réglementation du cycle et des installations nucléaires.

Nous avons tenu compte, au cours du présent suivi, des progrès réalisés dans l'ensemble par la CCSN en vue d'adopter une approche axée sur l'évaluation des risques dans la réglementation d'autres secteurs, mais nous avons axé nos travaux sur la délivrance des permis et la réglementation des réacteurs nucléaires.

Nous avons effectué des entrevues avec des cadres supérieurs et d'importants membres du personnel responsables des activités de réglementation des réacteurs nucléaires dans chacune des cinq directions de la Direction générale des opérations, ainsi qu'avec des cadres supérieurs de la Direction des services de gestion. Nous avons aussi rencontré les directeurs des autorisations et de la conformité, qui étaient responsables des bureaux de site dans les centrales nucléaires. Nous avons aussi interrogé des titulaires de permis, qui avaient pour la plupart participé à la vérification de 2000, pour obtenir leur point de vue sur les progrès réalisés par la CCSN en vue de mettre en œuvre les recommandations de notre vérification. Nous avons étudié de nombreux documents qui portaient sur les questions vérifiées et divers rapports sur d'autres organismes de réglementation nucléaire. Nous avons examiné les principaux systèmes et processus utilisés par la CCSN pour planifier et mettre en œuvre ses activités de réglementation et communiquer de l'information à cet égard. Au cours de notre suivi, nous avons tenu la haute direction au courant de la progression de nos travaux et de nos premières constatations.

La majeure partie de notre mission de vérification a été effectuée en décembre 2003 et en janvier 2004. Cependant, nous avons aussi exécuté quelques travaux de vérification limités en septembre 2004 pour mesurer les progrès les plus récents.

Critères

Nous nous attendions à ce que la CCSN ait réalisé des progrès satisfaisants en vue de donner suite à nos recommandations. Nous avons évalué les progrès réalisés en utilisant des critères qui sont conformes aux critères établis lors de la première vérification et qui s'en inspirent.

Les programmes de réglementation de la CCSN devraient être conçus, organisés et mis en œuvre en misant:

- sur une analyse complète des risques pour la santé ainsi que la sûreté, et sur le personnel, l'expertise et les ressources nécessaires;

- sur une analyse complète d'autres régimes de réglementation pour traiter les risques relevés, y compris une évaluation des moyens dont disposent l'industrie et le gouvernement, des consultations auprès des intéressés, une évaluation des coûts et des avantages, ainsi que des politiques pour le maintien de la transparence et de l'accès public à l'information;
- sur un énoncé clair des responsabilités respectives du gouvernement, de l'industrie et des autres parties, et sur des consultations continues avec les intéressés;
- sur des buts ou objectifs clairs et complets en matière de rendement pour chacun des domaines assujettis à la réglementation;
- sur des données clés et clairement définies en matière de rendement, des précisions concernant les procédures de mesure et les données à utiliser, ainsi que des politiques claires assurant au gouvernement un accès libre, en temps opportun, à toutes les données nécessaires;
- sur des politiques et des procédures claires pour assurer l'application et l'observation des lois canadiennes et des normes internationales (que la CCSN a acceptées) à des fins de résolution des plaintes, de signalement et de correction des cas de non-conformité aux exigences réglementaires, y compris l'énoncé des amendes susceptibles d'être imposées;
- sur la transmission en temps opportun de rapports clairs, exacts et complets à la direction et au Parlement, concernant la pertinence et l'efficacité des règlements ainsi que le coût des programmes.

Équipe de vérification :

Vérificatrice générale adjointe : Nancy Cheng
Directrice principale : Crystal Pace
Directeur : Joseph Reperto

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Chapitre

7

La gouvernance des sociétés d'État

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Nouveautés et initiatives importantes depuis notre vérification de 2000 4
Objet du suivi 5

Observations 6

La nomination des administrateurs, du président du conseil d'administration et du premier dirigeant 6
En dépit de certaines améliorations, il reste des faiblesses dans le processus de nomination 6
Les nominations ne sont pas faites en temps opportun et les mandats ne sont toujours pas bien étalés dans le temps 8
Le processus de nomination révisé pourrait améliorer la gouvernance des sociétés d'État 8

Le fonctionnement des comités de vérification 10
Le rendement des comités de vérification s'est amélioré 11

Il faut préciser avec l'actionnaire les relations et les attentes 12
L'examen des plans d'entreprise et de la pertinence des mandats comporte encore des lacunes 12
Il faut préciser les relations et clarifier la reddition de comptes 13
La communication des attentes — les protocoles de gouvernance entre les ministres et les sociétés d'État 14

La divulgation de la rémunération des dirigeants 15

Les répercussions des nouveautés en matière de gouvernance d'entreprise 16

Nouvelles attentes au Canada 16
Renforcer le conseil d'administration 16
Renforcer le comité de vérification 20
Renforcer les attentes à l'égard de la direction 22

La divulgation et la communication de l'information — fin du cycle de la reddition de comptes 22

Conclusion et recommandations 24

À propos du suivi 27

Annexes

A. État d'avancement des mesures prises par le gouvernement pour donner suite aux recommandations formulées par le Comité des comptes publics dans son rapport sur le chapitre 18 du rapport de 2000 du vérificateur général du Canada 29
B. Processus de nomination des dirigeants des sociétés d'État 30
C. Pratiques exemplaires retenues pour les comités de vérification 32

La gouvernance des sociétés d'État

Points saillants

7.1 Dans l'ensemble, les progrès réalisés en vue de donner suite aux recommandations que nous avions formulées dans notre rapport de vérification de 2000 sur la gouvernance des sociétés d'État (autrefois appelée régie) ne sont pas satisfaisants. Des sociétés d'État ont renforcé leurs propres structures et pratiques de gouvernance. Cependant, les améliorations que nous avions proposées en vue de renforcer le cadre général de la gouvernance et de la reddition de comptes n'ont pas été apportées aussi rapidement ni aussi en profondeur que nous l'avions prévu.

7.2 Néanmoins, nous avons constaté qu'il y avait moins de lacunes dans les compétences et les connaissances des membres des conseils d'administration, prises collectivement. Nous avons également constaté qu'il y avait eu amélioration dans la composition et le fonctionnement des comités de vérification des conseils et que les comités de vérification travaillent de façon plus efficace qu'en 2000.

7.3 Voici des éléments qui montrent que les pratiques de gouvernance se sont peu ou pas améliorées :

- Il a fallu plus de trois ans au gouvernement pour donner suite à certaines de nos principales recommandations formulées en 2000, en amorçant l'examen de la gouvernance des sociétés d'État par le Secrétariat du Conseil du Trésor en février 2004.
- Un processus révisé de nomination des administrateurs, des présidents et des premiers dirigeants des sociétés d'État a fait l'objet d'une annonce en mars 2004, mais il n'a pas encore été entièrement défini ni pleinement mis en œuvre.
- La nomination des administrateurs, des présidents et des premiers dirigeants prend encore trop de temps et les mandats des membres du conseil ne sont pas bien étalés dans le temps.
- Nous avons constaté qu'il y avait eu peu de progrès dans l'évaluation des capacités et des compétences dont le gouvernement a besoin pour examiner les plans d'entreprise et assurer la pertinence continue des mandats des sociétés d'État.
- Les responsabilités et les attentes du gouvernement à l'égard des sociétés d'État restent encore à préciser.

Contexte et autres observations

7.4 Dans le présent chapitre, nous évaluons les progrès qui ont été réalisés par le gouvernement et les sociétés d'État en vue de donner suite aux préoccupations soulevées dans notre rapport de 2000. Les nouveautés recensées ailleurs en matière de gouvernance d'entreprise y sont présentées, ainsi que leurs répercussions possibles sur le cadre de gouvernance et de reddition de comptes des sociétés d'État.

7.5 Les nouveautés en matière de gouvernance d'entreprise font en sorte que les attentes à l'égard des sociétés cotées en bourse sont rehaussées. Ces nouveautés n'ont pas encore été adaptées aux pratiques de gouvernance qui sont attendues des sociétés d'État. Voici les nouvelles pratiques du secteur privé qui, selon nous, sont les plus pertinentes pour les sociétés d'État :

- veiller à ce que le conseil d'administration joue un rôle prépondérant dans le renouvellement de ses membres et dans la sélection du président et du premier dirigeant;
- renforcer l'indépendance des conseils d'administration et des comités de vérification;
- exiger que le mandat et les activités du conseil d'administration soient précisés;
- renforcer les pratiques de la société en matière de valeurs et d'éthique;
- améliorer la divulgation de l'information et la qualité des rapports.

Au moment de rédiger ce chapitre, l'examen de la gouvernance des sociétés d'État par le Secrétariat du Conseil du Trésor était toujours en cours. Le Secrétariat nous a fait savoir qu'il étudiait ces questions dans le cadre de son examen.

Réaction du gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor déclare que le gouvernement maintient son engagement d'améliorer la gouvernance des sociétés d'État. Il ajoute que l'examen de la gouvernance des sociétés d'État, auquel procède actuellement le gouvernement, porte sur un grand nombre des questions soulevées dans le présent chapitre et tiendra compte de nos recommandations.

La réaction des présidents du conseil et des premiers dirigeants des sociétés d'État indique que, pour la plupart, ils acceptent les recommandations qui s'adressent précisément à eux.

Introduction

7.6 Les sociétés d'État sont des entités juridiques distinctes qui appartiennent exclusivement à l'État. Elles exécutent des programmes publics importants et exercent des activités dans divers secteurs de l'économie canadienne, notamment les services financiers, la culture, les transports, l'agriculture et les pêches, l'énergie et les ressources naturelles, ainsi que les services gouvernementaux.

7.7 Les sociétés d'État exécutent une part importante des activités du gouvernement. Il y a actuellement 43 sociétés d'État fédérales (compte non tenu des filiales), qui emploient 73 100 personnes. Collectivement, les sociétés d'État (exception faite de la Banque du Canada) gèrent des actifs de 78 milliards de dollars. Les crédits budgétaires alloués par le Parlement aux sociétés d'État ont atteint 5,2 milliards de dollars en 2003-2004.

7.8 Les sociétés d'État offrent des possibilités non négligeables de mettre en œuvre une politique d'intérêt public et d'atteindre d'autres objectifs, ainsi que de générer des revenus. Toutefois, elles sont également exposées à d'importantes pertes financières et à d'autres risques. Il est donc primordial qu'elles soient, à titre d'entités du secteur public, bien dirigées afin de s'assurer que l'argent des contribuables est géré convenablement.

7.9 La gouvernance des sociétés, autrefois appelée régie des sociétés, décrit le processus et la structure de surveillance de la direction et de la gestion d'une société, de sorte que celle-ci puisse remplir son mandat et atteindre ses objectifs de façon efficace.

7.10 Le cadre législatif qui régit la gouvernance et la reddition de comptes pour la plupart des sociétés d'État fédérales est établi dans la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Par ailleurs, le régime de gouvernance et de reddition de comptes de quelques sociétés « exemptées », pour lesquelles le Parlement souhaitait créer une plus grande distance par rapport au gouvernement, est généralement défini dans la loi habilitante respective de ces sociétés. Outre ces exigences législatives, des pratiques et principes liés à la gouvernance des sociétés d'État sont intégrés dans divers documents, comme des politiques, des lignes directrices et des avis de pratique publiés par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé. Chaque société d'État définit aussi ses propres politiques et pratiques internes à cet égard.

7.11 Les régimes de gouvernance visent à équilibrer les relations des sociétés d'État avec le gouvernement en établissant un juste milieu entre l'autonomie dont elles jouissent dans la conduite de leurs activités courantes, d'une part, et l'orientation et le contrôle adéquats du gouvernement, d'autre part. La loi place le conseil d'administration au centre du régime de gouvernance des sociétés d'État. En vertu de ce régime, un conseil d'administration surveille la gestion de chaque société et demande à la direction de rendre compte de son rendement. Il a pour mission de définir les orientations stratégiques de la société, d'en protéger les ressources, de surveiller les résultats obtenus par la

société et d'en faire rapport au gouvernement et au Parlement. La société rend des comptes au Parlement par l'intermédiaire du ministre responsable.

7.12 Le régime de propriété varie d'une société d'État fédérale à l'autre, mais en gros, le gouvernement du Canada agit à titre d'actionnaire des sociétés d'État fédérales, et sera ainsi désigné dans le chapitre. Dans la pratique, diverses personnes et organisations participent à l'exécution des responsabilités du gouvernement en ce qui a trait aux sociétés d'État :

- le gouverneur en conseil;
- le ministre responsable, le sous-ministre et le ministère;
- le Conseil du Trésor et son Secrétariat;
- le ministre des Finances et son ministère;
- le Bureau du Conseil privé;
- le Bureau du premier ministre.

7.13 La vérification de 2000 avait pour objet d'évaluer l'application, au sein des sociétés d'État, de trois aspects clés de la gouvernance prévus par la *Loi sur la gestion des finances publiques* :

- le processus de nomination des administrateurs, du président du conseil d'administration et du premier dirigeant;
- la composition, les rôles et responsabilités et le rendement du comité de vérification du conseil;
- les moyens dont dispose le gouvernement pour établir et communiquer ses attentes en matière de rendement, pour faire l'examen critique du plan d'entreprise de chaque société avant son approbation et pour faire en sorte que le mandat des sociétés d'État reste pertinent.

Nouveautés et initiatives importantes depuis notre vérification de 2000

7.14 Dans la foulée des récents scandales financiers qui ont secoué les États-Unis et le Canada, les législateurs et les organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières des deux pays ont axé leurs efforts sur le renforcement des pratiques de gouvernance des sociétés cotées en bourse. Une grande attention a été portée à la nécessité d'établir des attentes claires en ce qui a trait au rendement des conseils d'administration, des comités de vérification et de la direction, ainsi qu'à la divulgation de l'information aux différentes parties prenantes. Une loi américaine (la *Sarbanes-Oxley Act*) et les mesures prises par les organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières au Canada transforment en exigences ces nouvelles attentes en matière de bonne gouvernance.

7.15 En février 2004, le président du Conseil du Trésor a annoncé l'amorce d'une série d'examens portant sur le fonctionnement et la gestion du gouvernement, y compris la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la gouvernance des sociétés d'État et l'obligation de rendre compte des ministres et des hauts fonctionnaires. Le Bureau du vérificateur général a contribué à ces examens, notamment en communiquant son point de vue sur la gouvernance des sociétés d'État et le cadre de reddition de comptes prévu

dans la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et en proposant des améliorations à cet égard. Au moment où notre suivi prenait fin, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'avait pas encore terminé les rapports de ces examens.

7.16 La mise sur pied de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (la Commission Gomery) est une autre initiative de poids. La Commission a pour mandat, entre autres, d'examiner l'efficacité du régime actuel de reddition de comptes s'appliquant aux sociétés d'État. La Commission tient encore des audiences et, selon le calendrier actuel, elle devrait présenter son rapport en décembre 2005.

7.17 En février 2004, le gouvernement a déclaré qu'il fallait mettre en place un système de nomination transparent, pour que les citoyens soient convaincus que les gens les plus compétents sont nommés au sein des institutions publiques pour les servir. En mars 2004, le gouvernement a annoncé des modifications importantes au processus de nomination des administrateurs, des présidents et des premiers dirigeants des sociétés d'État. Au moment de rédiger ce chapitre, la mise en œuvre du processus révisé se poursuivait.

Objet du suivi

7.18 Le chapitre porte sur la mesure dans laquelle le gouvernement et les sociétés d'État ont réalisé des progrès en vue de donner suite aux recommandations formulées dans notre rapport de 2000 et à notre observation de vérification publiée en 2002 sur la rémunération des dirigeants des sociétés d'État.

7.19 En 2001, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a tenu une audience sur les résultats de notre vérification de 2000. Il a publié, au début de 2002, un rapport qui reprenait plusieurs de nos préoccupations et présentait dix recommandations au gouvernement. On peut trouver à l'annexe A un résumé de l'état d'avancement des mesures prises par le gouvernement pour donner suite à chacune des recommandations formulées par le Comité.

7.20 Dans le présent chapitre, nous abordons aussi les nouveautés en matière de gouvernance des sociétés cotées en bourse et donnons notre avis sur leur pertinence pour les sociétés d'État fédérales.

7.21 On peut trouver un complément d'information sur les objectifs et l'étendue de notre suivi dans la section **À propos du suivi**, à la fin du chapitre.

Observations

La nomination des administrateurs, du président du conseil d'administration et du premier dirigeant

7.22 Dans un modèle de gouvernance « articulé autour du conseil », le conseil d'administration assure la responsabilité des affaires de la société. Un processus de sélection et de nomination, au sein du conseil, d'administrateurs ayant les compétences et les habiletés requises pour s'acquitter efficacement de leur mandat et de leurs responsabilités est un élément essentiel d'une bonne gouvernance.

7.23 Lors de notre vérification de 2000, nous avions constaté que le gouvernement devait renforcer le processus de nomination pour remédier aux faiblesses suivantes :

- Les sociétés d'État devaient mieux définir les compétences et les capacités nécessaires pour siéger à leur conseil et le gouvernement, pour sa part, devait en tenir compte.
- Les conseils reflétaient la diversité canadienne, mais il leur manquait certaines des compétences ou capacités essentielles pour surveiller avec efficacité les affaires des sociétés.
- Les administrateurs nouvellement nommés suivaient des cours d'orientation, mais ils ne recevaient pas suffisamment d'informations sur leurs devoirs et responsabilités, les relations entre la société et le gouvernement, les politiques relatives à la rémunération des dirigeants et les procédures suivies par les conseils d'administration.
- Les conseils d'administration ne participaient pas vraiment à leur renouvellement, ni à la sélection de leur président.
- La nomination des membres au conseil d'administration ne se faisait pas en temps opportun et le renouvellement des mandats des administrateurs n'était pas bien étalé dans le temps. Cela causait des problèmes graves, qui minaient la continuité et la stabilité des conseils d'administration.

Nous avions aussi recommandé l'adoption du modèle « du conseil qui fait la recherche » pour choisir le premier dirigeant, ce qui permettrait au conseil d'administration de jouer un rôle important à cet égard.

En dépit de certaines améliorations, il reste des faiblesses dans le processus de nomination

7.24 Au cours de notre suivi, nous avons réévalué le processus de nomination qui était en vigueur avant que le gouvernement ne fasse l'annonce, en mars 2004, du processus révisé. Nous avons constaté qu'un certain nombre d'améliorations avaient été apportées. Cependant, certains des problèmes importants soulevés en 2000 n'avaient pas été réglés.

7.25 À la suite de notre vérification en 2000, le Bureau du Conseil privé a publié un guide pour aider les sociétés d'État à établir des profils d'administrateur. Il a ensuite demandé à toutes les sociétés d'État de créer leurs profils ou de les mettre à jour. Nous avons remarqué que les conseils d'administration respectifs de la plupart des sociétés d'État disposent

désormais de profils d'administrateur qui, dans la plupart des cas, tiennent compte de la diversité canadienne et des compétences et aptitudes qui sont nécessaires pour surveiller les activités de leur société. Parmi les compétences et habiletés requises, mentionnons les suivantes : des compétences dans le domaine des finances et des ressources humaines, une bonne connaissance du secteur d'activité de la société ainsi que des qualités personnelles et autres. Les conseils d'administration utilisent les profils pour recenser les lacunes en ce qui a trait aux diverses compétences requises des administrateurs et communiquent par écrit leurs besoins spécifiques aux ministres responsables et au Bureau du Conseil privé. Il résulte de cela qu'un plus grand nombre d'administrateurs possèdent désormais les compétences et les habiletés définies dans les profils des conseils d'administration, surtout pour ce qui est, en matière de questions financières, des connaissances spécialisées ou des connaissances de base.

7.26 En 2003, le Bureau du Conseil privé a créé un cours d'orientation destiné aux nouveaux administrateurs pour donner suite à notre recommandation de 2000. Ce nouveau cours aborde les procédures des conseils d'administration, les politiques relatives à la rémunération, les responsabilités fiduciaires des administrateurs à l'égard de la société et les relations entre la société et le gouvernement. Le Bureau du Conseil privé nous a fait savoir que 80 p. 100 des sociétés d'État avaient, à ce jour, participé au programme de formation.

7.27 Cependant, certains des problèmes importants soulevés en 2000 n'ont pas été réglés. Nous avons relevé que les sociétés avaient de la difficulté à faire entrer au conseil des administrateurs possédant les compétences, les habiletés et l'expérience nécessaires. Il a fallu deux ans à une société donnée, et des demandes répétées, pour obtenir du gouvernement qu'il nomme au conseil de cette société un administrateur possédant les connaissances spécialisées adéquates des questions financières.

7.28 En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le ministre responsable est tenu de consulter le conseil d'administration avant de nommer le président du conseil ou le premier dirigeant. Cependant, nous avons constaté que les consultations auprès des conseils d'administration avant la nomination de leur président ont pris différentes formes.

7.29 Les sociétés d'État n'appliquaient toujours pas de manière systématique le modèle « du conseil qui fait la recherche » pour veiller à ce que le conseil d'administration joue un rôle important dans la sélection d'un nouveau premier dirigeant. Or, un processus de sélection qui ne fait pas appel au conseil d'administration affaiblit la reddition de comptes entre le premier dirigeant et le conseil. En effet, s'il n'est pas nommé ou sélectionné par le conseil d'administration, le premier dirigeant pourrait croire qu'il doit rendre des comptes à l'organisation ou à la personne qui l'a choisi ou nommé. Comme nous l'expliquons plus loin dans le présent chapitre, le processus de nomination révisé qui a été annoncé en mars 2004 prévoit que le conseil d'administration aura son mot à dire quant à la nomination du président et du premier dirigeant.

Les nominations ne sont pas faites en temps opportun et les mandats ne sont toujours pas bien étalés dans le temps

7.30 La nomination en temps opportun des administrateurs, des présidents et des premiers dirigeants demeure une question importante. De fait, la période durant laquelle les membres des conseils d'administration continuent de s'acquitter de leurs fonctions après la fin de leur mandat a augmenté de 20 p. 100 depuis que nous avons abordé cette question en 2000. En septembre 2004, plus du tiers (56) des administrateurs (exception faite des premiers dirigeants, présidents et administrateurs provenant du secteur public) des 15 plus grandes sociétés d'État du pays siégeaient encore au conseil de leur société alors que leur mandat était expiré (voir la pièce 7.1). Pour neuf sociétés d'État, la durée moyenne de service des administrateurs, après l'expiration de leur mandat, dépassait six mois.

7.31 Au moment de la rédaction du chapitre, les premiers dirigeants de quatre grandes sociétés d'État (Via Rail Canada Inc., la Banque de développement du Canada, Exportation et développement Canada et la Société canadienne des postes) occupaient ce poste par intérim, et ce, depuis plus de huit mois dans certains cas. Ces quatre sociétés d'État sont parmi les plus grandes sociétés au Canada. Elles gèrent des actifs atteignant 37,3 milliards de dollars au total et emploient 51 000 personnes. À notre avis, ces postes de direction doivent être pourvus en toute priorité par des premiers dirigeants permanents.

7.32 Les mandats des membres nommés aux conseils d'administration ne sont pas bien étalés dans le temps, ce qui accroît les risques qui pèsent sur le maintien des compétences et de la mémoire institutionnelle. Par exemple, une société d'État était à remplacer 8 de ses 12 administrateurs, ou à renouveler leur mandat, en 2004. De plus, nous avons recensé 12 sociétés dont la majorité des administrateurs verront leur mandat expirer au cours de la même année. La *Loi sur la gestion des finances publiques* prévoit que la durée du mandat des administrateurs des sociétés d'État ne peut dépasser trois ans. Nous sommes d'avis que les mandats pourraient être mieux étalés dans le temps si la durée était augmentée.

Le processus de nomination révisé pourrait améliorer la gouvernance des sociétés d'État

7.33 En mars 2004, le gouvernement a annoncé d'importantes modifications au processus de nomination des administrateurs, des présidents de conseil et des premiers dirigeants des sociétés d'État. Après cette annonce, le processus a été peaufiné. En avril 2004, le président du Conseil du Trésor a avisé les sociétés d'État qu'elles étaient dorénavant tenues de respecter ce processus pour nommer leur premier dirigeant, leurs administrateurs et le président de leur conseil d'administration, sauf si leur loi habilitante en prévoyait un autre (voir l'annexe B).

7.34 Au moment où était rédigé le présent chapitre, le gouvernement n'avait nommé qu'un petit nombre de nouveaux administrateurs depuis l'annonce faite en mars. Au début d'octobre 2004, le Bureau du Conseil privé

Pièce 7.1 Délais de nomination des administrateurs des sociétés d'État

Nombre de mandats expirés et durée moyenne de service depuis l'expiration du mandat (les 15 sociétés d'État les plus importantes du pays*)

Les 15 sociétés d'État les plus importantes du pays	Nombre d'administrateurs (exception faite des administrateurs, des présidents et des premiers dirigeants provenant du secteur public)	Nombre d'administrateurs dont le mandat est expiré	Durée moyenne de service depuis l'expiration du mandat, en septembre 2004 (en jours)
Banque du Canada	12	2	397
Banque de développement du Canada	11	5	420
Commission de la capitale nationale	14	5	322
Énergie atomique du Canada limitée	15	5	199
Exportation et développement Canada	11	6	439
Financement agricole Canada	10	1	34
Marine Atlantic Inc.	11	0	s.o.
Monnaie royale canadienne	8	3	62
Office d'investissement du Régime de pensions du Canada	11	5	340
Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public	9	4	187
Société d'assurance-dépôts du Canada	5	2	250
Société canadienne d'hypothèques et de logement	7	4	239
Société canadienne des postes	9	1	112
Société Radio-Canada	9	5	149
Via Rail Canada Inc.	13	8	135
Total	**155**	**56**	

*En fonction du nombre d'employés et de l'importance des actifs et des revenus.

Source : Bureau du Conseil privé

nous a fait savoir que le peaufinement du processus de nomination révisé n'était pas encore terminé. Par exemple, les comités parlementaires devaient encore déterminer les postes qui seraient assujettis à un examen de leur part. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés que son examen de la gouvernance des sociétés d'État portera aussi sur le processus de nomination.

7.35 À notre avis, le processus révisé devrait permettre de régler bon nombre des questions soulevées en 2000. Il fait appel à des pratiques exemplaires adoptées au Canada et dans d'autres administrations publiques.

Par exemple, les conseils d'administration, par l'entremise de leur comité de sélection, joueraient un rôle important dans la nomination de leurs membres en dressant une liste de candidats compétents pour les postes d'administrateurs et en soumettant des recommandations à cet égard. Cela devrait contribuer à combler toute lacune restante en matière de compétences et d'habiletés au sein des conseils. Lors de l'étude des candidatures, le comité de sélection devrait accorder une attention particulière aux qualités, personnelles et autres, des candidats, comme leur indépendance d'esprit, qui pourraient avoir un impact sur la dynamique du conseil et sur l'efficacité avec laquelle il effectue son examen critique des décisions de la direction.

7.36 Seules quelques sociétés d'État ont un premier dirigeant nommé par le conseil d'administration. En fait, le premier dirigeant de la plupart des sociétés d'État est nommé par le gouverneur en conseil. Pour ces dernières, le processus révisé devrait élargir le rôle du conseil d'administration de façon à lui permettre de recenser des candidats possibles pour le poste de premier dirigeant et de faire des recommandations au ministre responsable. Il s'agit certes d'un accroissement notable de la participation du conseil d'administration, mais nous sommes encore loin des pratiques adoptées dans le secteur privé. En effet, dans ce secteur, le conseil d'administration est chargé de choisir, de nommer et de congédier le premier dirigeant. À notre avis, le fait que le conseil d'administration joue un rôle prépondérant dans la sélection du premier dirigeant contribuera à améliorer la reddition de comptes à l'égard du conseil.

7.37 Nous sommes cependant d'avis que le processus révisé ne corrigera pas nécessairement les problèmes liés aux nominations, qui souvent ne sont pas faites en temps opportun, ni ceux liés aux mandats, qui ne sont pas bien étalés dans le temps. Il faut que le gouvernement veille à ce que ces questions soient réglées comme il se doit.

7.38 Selon le processus révisé de nomination des dirigeants des sociétés d'État, il n'est pas obligatoire de suivre certaines étapes. Nous sommes d'avis que les exceptions au processus devraient être bien étayées et que les raisons qui les sous-tendent devraient être rendues publiques.

7.39 Le processus révisé pourrait améliorer la gouvernance des sociétés d'État, mais on ne pourra évaluer son efficacité tant qu'il n'aura pas été utilisé pendant un certain temps.

Le fonctionnement des comités de vérification

7.40 Le comité de vérification est un comité essentiel du conseil d'administration de la société. Il est un pilier de la bonne gouvernance. Son efficacité reflète celle du régime de gouvernance. En 2000, nous avions examiné le rendement des comités de vérification de 14 sociétés d'État. Nous avions comparé leurs pratiques à une douzaine de pratiques exemplaires reconnues à l'époque, au Canada et ailleurs, afin d'établir une base pour effectuer de futures autoévaluations et de cerner d'éventuelles solutions pour améliorer leur rendement.

7.41 Nous avions constaté, dans notre rapport de 2000, que la moitié de ces 14 comités de vérification étaient peu ou pas efficaces. Dans le cadre du présent suivi, nous avons réexaminé chacun de ces comités en vue d'évaluer leurs progrès par rapport aux pratiques exemplaires qui nous avaient servi de points de repère en 2000 (ces pratiques sont présentées à l'annexe C).

Le rendement des comités de vérification s'est amélioré

7.42 Nous avons constaté, lors du présent suivi, que les comités de vérification des sociétés d'État appliquent désormais plusieurs des pratiques exemplaires que nous avions recensées en 2000 et ont, en général, amélioré leur rendement.

7.43 Treize des comités se sont dotés de chartes et d'attributions qui tiennent compte des pratiques exemplaires recensées en 2000. Par exemple, les chartes reconnaissent les principales responsabilités des comités de vérification, comme la surveillance du processus de communication de l'information financière et du régime de vérification, ainsi que la présentation de rapports à l'ensemble du conseil d'administration. Nous avons aussi noté que certains comités avaient amélioré la surveillance de la gestion des risques d'affaires et de l'environnement de contrôle interne. Le mode de fonctionnement de 11 des 14 comités de vérification prévoit des réunions privées périodiques avec les vérificateurs et la direction.

7.44 En règle générale, les membres des comités de vérification possèdent des connaissances de base des questions financières. Ils ont maintenant des compétences et des habiletés plus spécialisées dans ce domaine. Ils ont donc fait preuve d'une efficacité accrue dans l'examen critique des mesures et des propositions de la direction. Dans l'ensemble, nous avons constaté que neuf comités de vérification s'acquittent désormais de leurs rôles et responsabilités avec efficacité; en revanche, l'efficacité des cinq autres comités demeure limitée.

7.45 Par ailleurs, dans un certain nombre de sociétés d'État, le fonctionnement du comité de vérification peut encore être amélioré. Nous avons constaté dans certains cas, par exemple, que le comité de vérification n'avait pas fait un examen critique efficace des décisions de la direction. La qualité de l'information communiquée au comité de vérification pourrait être améliorée (elle pourrait être plus complète et présentée en temps plus opportun). Dans certains cas, le comité pourrait mieux montrer la façon dont il s'acquitte de ses responsabilités liées à la surveillance des règles d'éthique de la société, notamment en préparant un examen annuel visant à s'assurer que les cadres se conforment au code de déontologie de la société. Enfin, certains comités de vérification ne cherchent toujours pas activement à recueillir de l'information sur les principaux risques et menaces et ne s'efforcent pas d'examiner le caractère adéquat des contrôles internes qui permettent de gérer ces risques.

7.46 En octobre 2003, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié des lignes directrices à l'intention des comités de vérification. Ces lignes directrices proposent des pratiques exemplaires aux comités de vérification des sociétés d'État fédérales. Elles présentent des pratiques destinées à améliorer l'efficacité de tous les comités de vérification. Les conseils d'administration et

les comités de vérification doivent adapter ces lignes directrices à leurs besoins spécifiques. Comme nous le mentionnons plus loin dans le chapitre, compte tenu des attentes toujours plus grandes à l'endroit des comités de vérification, il faut mettre ces lignes directrices à jour pour définir clairement ce que le gouvernement attend d'un comité de vérification efficace.

Il faut préciser avec l'actionnaire les relations et les attentes

7.47 L'instauration et le respect de pratiques de bonne gouvernance donnent à l'actionnaire et aux diverses parties prenantes l'assurance que la société est administrée convenablement en vue d'atteindre les résultats attendus. Il convient de préciser les rôles et les responsabilités de tous les principaux intervenants en matière de gouvernance, de définir des attentes claires et bien comprises de tous et de demander à toutes les parties de rendre compte de leur rendement, éléments qui contribuent à l'atteinte des objectifs de la société.

7.48 Nous avions indiqué dans notre rapport de 2000 que les connaissances et les compétences limitées du gouvernement ne lui permettaient pas de faire l'examen critique des plans d'entreprise des sociétés d'État. Nos examens spéciaux avaient recensé des faiblesses dans la planification stratégique de 66 p. 100 de ces sociétés. Le gouvernement avait donc approuvé plusieurs plans d'entreprise qui comportaient des lacunes.

7.49 Nous avions aussi noté que seulement deux sociétés d'État avaient fait l'objet d'examens systématiques et obligatoires de leur mandat. En général, les autres sociétés examinaient leur mandat selon les besoins et, dans bon nombre de cas, ces examens ne faisaient pas intervenir le Conseil du Trésor, les ministres responsables et le Parlement, ou n'abordaient pas toutes les questions importantes. Nous avions donc recommandé au gouvernement d'élaborer des lignes directrices sur la manière d'effectuer l'examen des mandats.

7.50 En 2000, nous avions aussi constaté qu'il fallait clarifier les rôles et les responsabilités des principaux intervenants en matière de gouvernance des sociétés d'État. De plus, nous avions remarqué qu'il n'y avait pas de processus officiel de communication, entre les sociétés d'État et leur ministre responsable, visant à favoriser le dialogue et l'établissement de consensus. En outre, nous avions constaté que la moitié des sociétés vérifiées rencontraient rarement leur ministre responsable.

7.51 Nous avions alors conclu que ces faiblesses nuisaient à la mise en œuvre efficace de la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à la qualité de la gouvernance des sociétés d'État. Au cours du présent suivi, nous avons constaté que peu de progrès avait été faits dans ces domaines.

L'examen des plans d'entreprise et de la pertinence des mandats comporte encore des lacunes

7.52 La rétroaction du gouvernement sur les plans d'entreprise reste peu importante. Ni le Secrétariat du Conseil du Trésor ni les ministères concernés n'ont précisé les rôles respectifs qu'ils doivent jouer dans le processus d'examen et d'approbation des plans d'entreprise. De plus, ils n'ont pas déterminé quelles étaient les capacités ou les compétences requises pour assumer leurs rôles.

7.53 Les examens spéciaux effectués dernièrement ont encore mis au jour des faiblesses dans les plans d'entreprise des sociétés d'État. Bon nombre de sociétés d'État ne définissent toujours pas de buts précis ni d'indicateurs pour évaluer leurs résultats par rapport à leurs objectifs d'intérêt public. Il arrive encore que des plans comportant des lacunes soient approuvés.

7.54 Les sociétés d'État qui ont fait l'objet d'un examen de mandat restent l'exception à la règle, et les examens sont généralement effectués au cas par cas. Il n'y a toujours pas de lignes directrices visant l'examen des mandats. Dans le chapitre 8 de notre rapport de novembre 2004 au Parlement, nous avons présenté le cas de Téléfilm Canada, dont les activités ont été modifiées sans que son mandat ait été révisé pour autoriser ces modifications (voir la pièce 7.2). Des examens réguliers des mandats permettraient au Parlement et au conseil d'administration des différentes sociétés de veiller à ce que le mandat de chaque société soit pertinent par rapport aux objectifs d'intérêt public du gouvernement et au milieu dans lequel elles évoluent.

Pièce 7.2 Téléfilm Canada — La plupart de ses activités ne sont pas conformes à sa loi constituante

La mission de Téléfilm Canada, telle qu'elle est énoncée dans la *Loi sur Téléfilm Canada*, consiste à favoriser et à encourager le développement de l'industrie du long métrage au Canada. Toutefois, depuis l'adoption de la loi constituante en 1967, les activités de la Société ont été élargies aux secteurs de la télévision, des nouveaux médias et de la musique par suite de protocoles d'entente ou d'accords de contribution avec le ministère du Patrimoine canadien. La majeure partie des dépenses de la Société est liée à ces nouveaux secteurs d'activités.

L'expansion du rôle et des responsabilités de Téléfilm Canada dans le secteur de l'audiovisuel et des industries culturelles s'est réalisée sans que soient modifiés son mandat ou ses pouvoirs — qui, 37 ans après la création de Téléfilm Canada, concernent encore exclusivement le développement de l'industrie du long métrage. Le Parlement n'a pas ratifié la décision du gouvernement d'élargir le mandat de la société à d'autres secteurs d'activité. À notre avis, si le gouvernement souhaite que Téléfilm Canada soutienne le développement du secteur de la télévision, des nouveaux médias et de la musique, il faut qu'il présente les modifications nécessaires pour actualiser la *Loi*. Au moment de la rédaction du présent chapitre, le gouvernement venait de déposer le projet de loi C-18 à la Chambre des communes en vue de moderniser le mandat de Téléfilm Canada. Le Comité permanent du patrimoine canadien a été chargé d'examiner ce projet de loi.

Il faut préciser les relations et clarifier la reddition de comptes

7.55 Comme nous l'avons déjà mentionné, le régime de gouvernance des sociétés d'État, établi par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, s'articule autour du conseil d'administration. Le gouvernement conserve son autorité et son influence sur les sociétés d'État dans des domaines comme la nomination des administrateurs, des présidents du conseil et des premiers dirigeants et leur rémunération; les lignes directrices et les règlements; et l'approbation des plans d'entreprise et des budgets. Bien que le pouvoir du gouvernement à l'égard des sociétés d'État soit entre les mains du ministre responsable, il y a, dans les faits, plusieurs intervenants dans ces domaines.

7.56 Au fil des ans, nous avons constaté que les divers représentants du gouvernement ne parlaient pas toujours d'une seule voix. La partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques* prévoit que les sociétés d'État doivent rendre des comptes au Parlement par l'intermédiaire du ministre responsable, mais on ne sait pas toujours, concrètement, ce qu'on entend par responsabilité ministérielle à l'égard des sociétés d'État. La Commission Gomery et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont été chargés d'étudier cette question dans le cadre des examens qu'ils mènent. Pour assurer une bonne gouvernance au sein de toutes les sociétés d'État, y compris de celles qui ne sont pas assujetties à la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, il est primordial de préciser les relations entre les sociétés et le gouvernement et de clarifier qui parlera au nom de l'actionnaire.

7.57 Dans le chapitre publié en 2000, nous avions exprimé notre inquiétude quant au rôle joué par les hauts fonctionnaires nommés au conseil d'administration de certaines sociétés d'État. À notre avis, les représentants du gouvernement, comme les sous-ministres, peuvent facilement être considérés comme ayant une « voix dominante », ce qui leur donne une influence démesurée sur l'orientation du conseil d'administration. Les conseils d'administration doivent avoir accès aux décideurs du secteur public, sans que ceux-ci siègent nécessairement au conseil.

7.58 Lors de récents examens spéciaux, nous avons indiqué que les membres du conseil d'administration connaissaient mal le rôle des administrateurs provenant du secteur public. Les membres du conseil s'en remettaient parfois à eux, les considérant comme des représentants du gouvernement. Les administrateurs qui proviennent du secteur public peuvent avoir les connaissances et les compétences nécessaires pour aider les autres membres du conseil à comprendre la position du gouvernement concernant certains dossiers, mais ils ne sont pas chargés de transmettre au conseil des lignes directrices de la part du ministre. En fait, ils ont les mêmes obligations législatives que celles imposées aux autres administrateurs : exercer un jugement indépendant afin de s'acquitter le mieux possible de leur responsabilité auprès de la société. Les administrateurs provenant du secteur public pourraient se trouver parfois dans des situations difficiles en raison de leur responsabilité fiduciaire consistant à agir dans le meilleur intérêt de la société, d'une part, et de leur loyauté envers leur ministre, d'autre part. À notre avis, il est important de réévaluer le bien-fondé d'avoir au sein du conseil des administrateurs provenant du secteur public.

La communication des attentes — les protocoles de gouvernance entre les ministres et les sociétés d'État

7.59 Il n'y a toujours pas de processus officiel pour établir les attentes de haut niveau du ministre responsable avant l'élaboration du plan d'entreprise. Dans les faits, les rapports entre le conseil d'administration et le ministre responsable varient — certains se rencontrent régulièrement, d'autres non. L'instauration d'un processus visant à préciser les attentes pourrait aider le ministre et le conseil à en arriver à une compréhension commune du mandat de la société, des attentes en matière de rendement qui s'y rattachent, des questions liées à la

mise en œuvre de politiques d'intérêt public ainsi que des priorités stratégiques de l'actionnaire. Cela pourrait aider le conseil d'administration à définir les orientations stratégiques de la société et à élaborer le plan d'entreprise.

7.60 D'autres administrations publiques ont déployé des efforts en vue de préciser les objectifs stratégiques et les attentes de l'actionnaire et de les rendre publics. Ainsi, le gouvernement de la Colombie-Britannique possède désormais une structure de gouvernance conçue pour préciser les rapports entre la province et les sociétés d'État provinciales (voir la pièce 7.3). Nous croyons comprendre que les communications entre les sociétés et leur ministre responsable se sont améliorées. Une telle structure de gouvernance devrait contribuer à clarifier les rapports entre une société et son ministre responsable et faire en sorte que le gouvernement parle d'une seule voix, en faisant preuve de transparence.

Pièce 7.3 Un processus visant à préciser les attentes entre le gouvernement et une société d'État

Selon le modèle adopté par la Colombie-Britannique, le ministre responsable de la société d'État, à titre de représentant du gouvernement, communique l'orientation stratégique et les attentes générales telles qu'elles ont été déterminées par le Cabinet. Cette orientation, ainsi que les attentes officielles à l'égard de la société, sont communiquées chaque année dans une « lettre d'attentes » qui est par ailleurs signée par le président du conseil d'administration de la société d'État et rendue publique. En outre, la lettre précise les mesures que prendra le gouvernement pour aider la société d'État à remplir son mandat et atteindre ses objectifs opérationnels. Le ministre responsable de la société est le représentant du gouvernement. En participant à l'établissement des orientations de la société et à la définition des attentes du gouvernement à son égard, il reprend les attentes du propriétaire, ce qui permet de créer une base pour demander à la société de rendre des comptes. Dans le cadre de ce modèle, le ministre ne s'attribue pas le rôle du conseil d'administration, mais il communique de façon officielle et publique les résultats que le gouvernement attend de la société. Le conseil d'administration est chargé de diriger la société dans le respect de ce cadre.

Source : Bureau du premier ministre de la Colombie-Britannique

7.61 Le fait de préciser le rôle du ministre responsable pour ce qui est de la définition et de la communication officielle des attentes de haut niveau à l'égard d'une société d'État aiderait aussi à garantir la pertinence, à long terme, du mandat de toutes les sociétés d'État. Il faudrait peut-être tenir compte des particularités des sociétés d'État qui, à l'heure actuelle, ne sont pas assujetties à la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

La divulgation de la rémunération des dirigeants

7.62 En décembre 2002, nous avions fait rapport sur la nécessité d'accroître la transparence dans le domaine de la rémunération des cadres supérieurs et de leurs avantages sociaux. Au cours des deux années qui se sont écoulées depuis la publication de notre observation de vérification, peu de choses ont changé. Un petit nombre seulement de sociétés d'État divulguent certaines informations sur la rémunération de leurs dirigeants. Les sociétés cotées en bourse sont tenues de divulguer l'information sur la rémunération globale des cadres supérieurs et des administrateurs (y compris les salaires et les avantages sociaux). Cette façon de faire renforce la pratique exemplaire selon laquelle les conseils d'administration et les dirigeants divulguent ces informations.

Les répercussions des nouveautés en matière de gouvernance d'entreprise

Nouvelles attentes au Canada

7.63 Comme nous l'avons déjà dit dans ce chapitre, à la suite des récents scandales financiers qui ont secoué les États-Unis et le Canada, les législateurs et les organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières des deux pays ont renforcé les exigences à l'égard de la gouvernance des sociétés cotées en bourse. Aux États-Unis, une loi adoptée en 2002 (la *Sarbanes-Oxley Act*) établit ces exigences. Au Canada, les organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières ont proposé, dans l'instruction générale 58-201, des pratiques exemplaires attendues qui sont semblables à celles des États-Unis. Ces propositions établissent des attentes claires à l'égard du rendement des conseils d'administration, des comités de vérification et de la direction, ainsi que pour ce qui est de la divulgation de l'information aux différentes parties intéressées.

7.64 Bien que les sociétés d'État ne soient pas assujetties à ces exigences proposées, nous croyons que nombre des principes qui les sous-tendent sont pertinents pour le secteur public et que des aspects clés de ces exigences renforceraient les pratiques de gouvernance des sociétés d'État et la reddition de comptes au Parlement. Dans le cadre de nos travaux continus de vérification des sociétés d'État, nous avons constaté que certaines d'entre elles avaient déployé des efforts importants au cours des deux dernières années en vue d'examiner et d'améliorer leurs politiques internes et leurs pratiques en matière de gouvernance. Certaines respectent déjà ces propositions ou sont en voie de le faire.

Renforcer le conseil d'administration

7.65 **Composition du conseil d'administration.** Les organismes canadiens de réglementation du commerce des valeurs mobilières recommandent désormais que les membres du conseil d'administration soient, en majorité, indépendants; qu'ils tiennent des réunions périodiques sans que des membres de la direction y assistent; et que le président du conseil d'administration soit un administrateur indépendant (autrement dit que les fonctions de premier dirigeant et de président ne soient pas remplies par la même personne).

7.66 Les sociétés d'État n'adoptent pas toujours ces pratiques exemplaires. Nous avons remarqué que les conseils d'administration ne se réunissent pas tous sans que des membres de la direction soient présents. De plus, dans quelques sociétés d'État, le président du conseil d'administration occupe aussi les fonctions de premier dirigeant. Enfin, comme nous le mentionnons aux paragraphes 7.57 et 7.58, la présence, au sein du conseil d'administration d'une société d'État, de membres provenant du secteur public devrait être réévaluée.

7.67 **Mandat du conseil d'administration.** Les organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières proposent qu'un conseil d'administration adopte un mandat officiel dans lequel il reconnaît explicitement sa responsabilité de gérance, notamment la responsabilité :

- de s'assurer que le premier dirigeant et les autres membres de la haute direction sont intègres et créent une culture d'intégrité;
- d'adopter un processus de planification stratégique et d'approuver, au moins une fois l'an, un plan stratégique qui tient compte des occasions qui se présentent pour la société et des risques que court cette dernière;
- de cerner les principaux risques d'affaires et de veiller à la mise en œuvre de systèmes appropriés de gestion des risques;
- de planifier la relève;
- d'assurer l'intégrité des contrôles internes et des systèmes d'information de gestion;
- d'élaborer, en matière de gouvernance d'entreprise, une stratégie comportant des principes et des lignes directrices propres à la société.

7.68 Il faudra aussi que le mandat du conseil précise les décisions qui doivent être d'abord approuvées par le conseil d'administration, les mesures qui seront prises pour recueillir les commentaires des détenteurs de titres (de l'actionnaire s'il s'agit d'une société d'État) et les attentes du conseil d'administration à l'égard de la direction.

7.69 À notre avis, toutes ces responsabilités sont compatibles avec les attentes à l'égard des sociétés d'État, y compris celles établies par la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En effet, le paragraphe 131(2) de la *Loi* fait obligation au conseil d'administration des sociétés d'État d'obtenir une assurance raisonnable que les systèmes et pratiques de la société assurent la protection et le contrôle des actifs; que la gestion des ressources financières, humaines et matérielles est menée de façon économique et efficiente; et que les opérations sont réalisées avec efficacité. Au moment d'actualiser le mandat de leur conseil d'administration, les sociétés d'État devraient tenir compte de ces exigences ainsi que de celles de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

7.70 **Orientation et formation continue.** Les organismes de réglementation proposent que tous les nouveaux administrateurs suivent une séance d'orientation complète et que le conseil d'administration offre à tous ses membres des possibilités de formation continue. Comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement fédéral vient de préparer un cours d'orientation destiné aux administrateurs des sociétés d'État. Cependant, le gouvernement et les sociétés d'État ont encore beaucoup à faire pour favoriser la formation continue. Il est primordial d'instaurer des mécanismes pour veiller à ce que les administrateurs puissent suivre des programmes de formation continue dans des domaines comme l'évolution du secteur public, les pratiques de gouvernance, les finances et la gestion des risques.

7.71 **Code de conduite professionnelle et d'éthique.** Le conseil d'administration des sociétés cotées en bourse sera tenu d'adopter un code de conduite professionnelle et d'éthique écrit qui s'applique aux administrateurs, aux cadres et aux employés. Le code doit porter notamment sur les conflits d'intérêts; la protection et la bonne utilisation des actifs de la société et des occasions d'affaires; le traitement équitable des clients, des fournisseurs, des concurrents et des salariés; la confidentialité de l'information sur la société; le respect des lois, des règles et des règlements; et la dénonciation de tout comportement illégal ou contraire à l'éthique. Le conseil d'administration devra aussi surveiller la conformité au code d'éthique. Il doit également veiller à ce que les normes éthiques et les valeurs de la société soient respectées et à ce que la société fasse état de la mesure dans laquelle celles-ci le sont.

7.72 À notre avis, il est tout aussi nécessaire pour le conseil d'administration d'une société d'État que pour celui d'une société cotée en bourse d'élaborer des codes de valeurs et d'éthique et de veiller à ce qu'ils soient respectés. En plus de faire appel à des principes éthiques en affaires, les sociétés d'État doivent s'assurer que leurs codes d'éthique reflètent des valeurs comme le fait de servir l'intérêt public. Notre suivi n'avait pas pour objet d'examiner cette question, mais nous avons constaté au cours de nos travaux que nombre de sociétés d'État sont en train de réviser leur programme et leur infrastructure de valeurs et d'éthique. Certaines ont déjà adopté des pratiques exemplaires dans ce domaine.

7.73 Au cours de l'examen de leur programme de valeurs et d'éthique, les sociétés d'État doivent incorporer à la fois les attentes du secteur privé et les principes qui sous-tendent le nouveau *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. Le gouvernement a demandé aux institutions qui ne sont pas assujetties au Code, dont les sociétés d'État, d'en respecter l'esprit et d'adopter des dispositions semblables. Un document connexe, le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, s'applique à tous les titulaires d'une charge publique nommés par le gouverneur en conseil, comme les administrateurs, les présidents et les premiers dirigeants des sociétés d'État. La pièce 7.4 résume les grands principes de ce code.

7.74 Nous sommes d'avis que l'élaboration et la mise en œuvre de codes de conduite et d'éthique sont essentielles à la bonne gouvernance. Nous avons l'intention d'examiner plus tard cette question compte tenu que les sociétés d'État sont en train de revoir leur programme et leur infrastructure de valeurs et d'éthique.

7.75 **Évaluations périodiques du conseil d'administration.** On s'attendra à ce que le conseil d'administration des sociétés cotées en bourse et ses comités évaluent périodiquement leur efficacité collective ainsi que l'efficacité et l'apport de chacun des membres du conseil. L'évaluation devrait se faire en fonction du mandat écrit du conseil, de la charte de chacun des comités du conseil et des compétences et aptitudes que chaque administrateur est censé apporter au conseil. Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport de 2000, nous considérons l'évaluation du conseil d'administration comme une

Pièce 7.4 Les valeurs et l'éthique des titulaires d'une charge publique – les principes de base

Normes en matière d'éthique	Il agira avec honnêteté ainsi que selon des normes supérieures en matière d'éthique de façon à préserver et à faire croître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement.
Examen public	Il doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles d'une manière si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi.
Prise de décision	Il doit, dans l'exercice de ses fonctions officielles, prendre toute décision dans l'intérêt public tout en considérant le bien-fondé de chaque cas.
Intérêts personnels	Outre ceux qui sont autorisés par le présent code, le titulaire ne doit pas conserver d'intérêts personnels sur lesquels les activités gouvernementales auxquelles il participe pourraient avoir une influence quelconque.
Intérêt public	Dès sa nomination, il doit organiser ses affaires personnelles de manière à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents; l'intérêt public doit toujours prévaloir dans les cas où les intérêts du titulaire entrent en conflit avec ses fonctions officielles.
Cadeaux et avantages	Mis à part les cadeaux, les marques d'hospitalité et les autres avantages d'une valeur minime, il lui est interdit de solliciter ou d'accepter le transfert de valeurs économiques, sauf s'il s'agit de transferts résultant d'un contrat exécutoire ou d'un droit de propriété.
Traitement de faveur	Il lui est interdit d'outrepasser ses fonctions officielles pour venir en aide à des personnes, physiques ou morales, lorsque cela peut donner lieu à un traitement de faveur.
Position d'initié	Il lui est interdit d'utiliser à son propre avantage ou bénéfice des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles et qui, de façon générale, ne sont pas accessibles au public.
Biens du gouvernement	Il lui est interdit d'utiliser directement ou indirectement les biens du gouvernement, y compris les biens loués, ou d'en permettre l'usage à des fins autres que les activités officiellement approuvées.
Après-mandat	À l'expiration de son mandat, il a le devoir de ne pas tirer un avantage indu de la charge publique qu'il a occupée.
Sollicitation de fonds	Il lui est interdit de solliciter des fonds auprès d'un particulier, d'un groupe, d'un organisme ou d'une entreprise, si l'exercice d'une telle activité peut le placer en situation d'obligation incompatible avec sa charge publique.

Source : Bureau du Conseil privé

pratique exemplaire qui devrait être adoptée par les sociétés d'État. Une telle évaluation aiderait le conseil d'administration à cerner les possibilités d'améliorer ses pratiques et à dresser la liste des compétences et des habiletés dont ses comités et lui-même auraient besoin.

7.76 Au cours des derniers examens spéciaux des sociétés d'État que nous avons effectués, nous avons remarqué qu'un certain nombre de conseils d'administration évaluent leur efficacité collective et celle de leurs comités. Cependant, nous avons aussi constaté qu'il leur faut faire davantage pour évaluer l'apport de chacun des membres du conseil. Il importe qu'un conseil d'administration effectue cette évaluation s'il veut améliorer son efficacité et assurer sa relève.

7.77 **La rémunération des administrateurs.** Dans le secteur privé, les rôles et responsabilités des conseils d'administration — particulièrement des comités de vérification — se sont accrus au cours des dernières années. De ce fait, les personnes hautement qualifiées sont davantage en demande. Selon une récente étude, la rémunération des administrateurs dans le secteur privé atteignait en moyenne, en 2001, 19 000 $ au titre de la provision sur honoraires annuelle et 1 300 $ par réunion. Selon la documentation actuelle, ces sommes sont beaucoup plus importantes de nos jours, car il faut tenir compte des responsabilités accrues qui incombent au conseil d'administration, notamment en matière de reddition de comptes.

7.78 Pour ce qui est des sociétés d'État, la provision sur honoraires annuelle recommandée varie entre 2 600 et 10 300 $ et la somme versée par réunion se situe entre 160 et 800 $. Ces taux de rémunération n'ont pas changé depuis quatre ans. Des présidents et des premiers dirigeants de sociétés d'État ont affirmé que la rémunération n'a pas été adaptée à l'augmentation de la charge de travail et des responsabilités. À notre avis, si le gouvernement décide d'accroître les responsabilités des conseils d'administration, il voudra peut-être revoir la rémunération des administrateurs en vue de confirmer qu'elle est suffisante pour faire en sorte que les candidats les mieux qualifiés s'intéressent aux postes à pourvoir et restent en poste une fois nommés.

Renforcer le comité de vérification

7.79 Les attentes des organismes de réglementation et des diverses parties prenantes à l'égard du comité de vérification se sont accrues ces dernières années parce qu'il s'agit du comité du conseil d'administration chargé d'assurer la surveillance des contrôles financiers et de la divulgation de l'information financière. Et le rôle de ce comité n'a cessé de s'élargir.

7.80 Dans le règlement 52-110 qu'ils ont adopté récemment, les organismes canadiens de réglementation du commerce des valeurs mobilières ont établi, en matière de pratiques, des exigences qui doivent être respectées par les comités de vérification des sociétés cotées en bourse. Dans l'ensemble, ces exigences sont conformes aux pratiques exemplaires que nous avions recensées à l'intention des sociétés d'État en 2000. Cependant, dans certains domaines, elles vont au-delà de ce qui est attendu des comités de vérification des sociétés d'État.

7.81 **Indépendance.** Tous les membres d'un comité de vérification doivent désormais être indépendants. Cela va bien au-delà de ce qui est prévu dans le régime de gouvernance des sociétés d'État. En effet, la *Loi sur la gestion des finances publiques* exige seulement que la majorité des membres du comité de vérification ne fasse pas partie de la direction ou du personnel de la société. Selon la définition donnée par les organismes de réglementation, les membres des comités de vérification sont en règle générale reconnus comme indépendants, lorsqu'ils n'entretiennent pas de relations importantes, directes ou indirectes, avec la société. De ce fait, les personnes suivantes ne peuvent pas siéger au comité de vérification : les personnes qui, au cours des dernières années, sont ou ont été dirigeants ou employés de la société, les membres de la famille d'un dirigeant qui est ou était récemment en poste, les associés ou employés d'un vérificateur externe ou interne (ou de vérificateurs qui occupaient ces postes récemment). Des restrictions s'appliquent aussi à la rémunération pour des services autres que ceux rendus à titre de membre du conseil.

7.82 Les comités de vérification de la plupart des sociétés d'État satisfont à ces attentes. Nous sommes cependant d'avis qu'il faut exiger l'entière indépendance des membres des comités de vérification dans le cadre d'une politique ou d'une loi.

7.83 **Approbation de l'information financière communiquée.** Les organismes de réglementation exigent que les comités de vérification examinent, avant leur publication, les états financiers et les rapports de gestion qui s'y rattachent. Les comités de vérification doivent aussi veiller à ce qu'il y ait des procédures adéquates pour examiner toutes les informations financières qui seront publiées par la société. En outre, ils doivent établir des procédures pour traiter les plaintes et les préoccupations exprimées, même de manière anonyme, sur des questions touchant la comptabilité, les contrôles comptables internes et la vérification.

7.84 Nous avons constaté que les comités de vérification des sociétés d'État examinent les états financiers annuels, en discutent et les approuvent. Par contre, l'examen d'autres informations clés présentées dans les rapports annuels ou dans d'autres documents publics est inégal et généralement moins rigoureux. Plus les attentes à l'égard de la qualité de l'information divulguée et des rapports augmenteront, plus ces exigences deviendront importantes pour les comités de vérification.

7.85 **Donner suite aux plaintes et aux préoccupations exprimées.** La mise en place de mécanismes de dénonciation dans les sociétés d'État commence à peine. À l'heure actuelle, certains comités de vérification ont mis en œuvre, ou envisagent de le faire, des procédures pour traiter les plaintes ou les préoccupations exprimées par les parties intéressées. Le gouvernement a présenté à la Chambre des communes un projet de loi portant sur la dénonciation d'actes fautifs dans la fonction publique, lequel s'appliquera aussi aux sociétés d'État.

Renforcer les attentes à l'égard de la direction

7.86 Même si les nouveautés en matière de gouvernance d'entreprise ont surtout visé le conseil d'administration, les attentes à l'égard de la direction se sont aussi accrues dans un certain nombre de domaines. Plus particulièrement, les législateurs et les organismes de réglementation du Canada et des États-Unis exigent désormais que les dirigeants des sociétés cotées en bourse engagent leur responsabilité personnelle à l'égard de l'information financière qui est communiquée et des contrôles internes de l'organisation. Cette responsabilité est confirmée par une attestation publique qui doit être étayée par des éléments prouvant que les contrôles sont bien conçus et efficaces. Les organismes de réglementation du Canada étudient la possibilité d'exiger que l'attestation d'un dirigeant soit certifiée par un vérificateur externe.

7.87 Cependant, le contexte dans lequel évoluent les sociétés d'État n'a pas été marqué par les mêmes problèmes liés à la divulgation de l'information financière qui ont poussé les organismes de réglementation à rendre obligatoire l'attestation publique pour les dirigeants des sociétés cotées en bourse. C'est la raison pour laquelle nous ne suggérons pas pour l'instant d'appliquer cette exigence aux sociétés d'État. Les études récentes sur cette question montrent que les coûts associés à la mise en œuvre d'un processus d'attestation sont substantiels. Il importe donc que le gouvernement, s'il envisage d'instaurer une exigence semblable pour les sociétés d'État, évalue les coûts et les avantages possibles d'une telle mesure. Le cas échéant, il faudra aussi adapter le processus obligatoire d'attestation au secteur public.

La divulgation et la communication de l'information — fin du cycle de la reddition de comptes

7.88 Lors de la vérification de la gouvernance des sociétés d'État que nous avons effectuée en 2000, nous n'avons pas étudié la divulgation et la communication de l'information. Toutefois, lors de vérifications et d'études antérieures, nous avons indiqué à de nombreuses reprises que les sociétés d'État devaient améliorer la qualité et l'intégralité de l'information communiquée dans leurs rapports annuels et respecter les délais prescrits pour le dépôt de ceux-ci.

7.89 Dans le secteur privé, les attentes en matière de transparence et de communication de l'information, financière ou autre, se sont grandement accrues pour les sociétés cotées en bourse. Dans le secteur public, certaines initiatives ont aussi contribué à améliorer la divulgation de l'information. Bon nombre de ces initiatives pourraient être adaptées aux sociétés d'État fédérales en vue d'améliorer leurs pratiques de divulgation.

7.90 Les exigences que doivent respecter les sociétés cotées en bourse en matière de communication de l'information sont généralement plus rigoureuses que celles imposées aux entreprises privées et aux sociétés du secteur public. Les organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières du Canada et des États-Unis ont souligné que les dirigeants des sociétés cotées en bourse doivent engager davantage leur responsabilité personnelle à l'égard de l'information, financière ou autre, qui est produite et diffusée par leur société.

7.91 Rapport de gestion sur le rendement. En vertu des exigences en matière de communication de l'information, toutes les sociétés sont tenues d'inclure dans leur rapport annuel un rapport de gestion faisant état de la situation financière de la société, des résultats de ses opérations et de ses flux de trésorerie. Le rapport de gestion doit aussi établir une comparaison avec les résultats obtenus par la société au cours de l'exercice précédent. Les sociétés cotées en bourse doivent en outre divulguer leurs risques d'affaires et leurs principales politiques environnementales et sociales.

7.92 Le rapport de gestion vise à donner, aux personnes qui prennent connaissance des états financiers, des renseignements et des explications sur les résultats présentés et à leur permettre de comprendre les tendances. Le Conseil canadien de l'information sur la performance de l'Institut Canadien des Comptables Agréés a publié récemment des lignes directrices sur les rapports de gestion. Ces lignes directrices décrivent les pratiques qui sont acceptées pour la communication de ce type d'information. Bien que ces lignes directrices visent en premier lieu les sociétés qui sont régies par les organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières, l'Institut Canadien des Comptables Agréés a indiqué qu'elles pourraient aussi être utiles au secteur public et aux organismes à but non lucratif.

7.93 Information sur le rendement par rapport aux objectifs d'intérêt public. Outre leurs objectifs commerciaux, les sociétés d'État poursuivent aussi des objectifs d'intérêt public. Dans le cadre de notre examen des rapports annuels des sociétés d'État en vue de l'attribution du Prix d'excellence des rapports annuels des sociétés d'État décerné par la vérificatrice générale, nous avons constaté à maintes reprises que de nombreuses sociétés d'État ne présentaient pas leurs objectifs d'intérêt public ni n'évaluaient leurs résultats par rapport à ces objectifs. Par exemple, nous avons constaté en 2003 que plus de la moitié des sociétés d'État n'avaient pas fait rapport sur la mesure dans laquelle elles avaient atteint leurs objectifs d'intérêt public. Compte tenu de la publication récente des lignes directrices de l'Institut Canadien des Comptables Agréés sur le rapport de gestion, nous nous attendons à ce que les sociétés d'État améliorent leur analyse des facteurs qui contribuent à l'atteinte de leurs objectifs commerciaux et leurs objectifs d'intérêt public.

7.94 Élargissement de l'accès à l'information. À l'heure actuelle, 28 sociétés d'État sont assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Groupe d'étude de l'accès à l'information, mis sur pied par le gouvernement du Canada, a présenté en 2002 un certain nombre de recommandations qui pourraient avoir une incidence sur les sociétés d'État. Plus précisément, il a recommandé d'établir des critères destinés à déterminer les institutions qui devraient être assujetties à la *Loi*. Il a notamment proposé que la *Loi* s'applique à toutes les institutions dont les membres du conseil d'administration sont nommés en majorité par le gouvernement, aux institutions dont le financement provient de crédits parlementaires ou dans lesquelles le gouvernement possède un intérêt majoritaire. Un autre critère proposé viserait les institutions qui ont des activités dans un domaine relevant de la compétence fédérale en ce qui concerne la santé et la sécurité,

l'environnement ou la sécurité économique. Le Groupe d'étude a aussi recommandé de prévoir des exceptions pour les secteurs où le fait d'être assujetti à la *Loi* serait incompatible avec la structure ou le mandat d'une institution. Nous croyons comprendre que l'examen sur la gouvernance des sociétés d'État mené par le Secrétariat du Conseil du Trésor abordera cette question.

7.95 **Publication des rapports d'examen spécial.** À quelques exceptions près, les sociétés d'État sont tenues à l'heure actuelle de se soumettre à un examen spécial au moins une fois tous les cinq ans. En mars 2004, le gouvernement a fait connaître son intention d'exiger que les rapports d'examen spécial soient rendu publics et déposés au Parlement. Cependant, en ce moment, il n'y a aucune obligation formelle à cet égard. Nous avons soumis huit rapports d'examen spécial depuis l'annonce faite par le gouvernement en mars dernier. Au moment où nous rédigions le présent chapitre, quatre sociétés d'État avaient publié leur rapport d'examen sur leur site Web. Nous sommes d'avis que le dépôt des rapports d'examen spécial au Parlement pourrait aider les parlementaires à mieux s'acquitter de leur rôle de surveillance des activités et du rendement des sociétés d'État. L'examen mené par le Secrétariat du Conseil du Trésor sur la gouvernance des sociétés d'État abordera aussi cette question.

7.96 Les sociétés des secteurs tant privé que public sont tenues d'améliorer la qualité et la quantité des informations à fournir. Les organismes de réglementation s'attendent à ce que l'information fournie dans les rapports annuels et d'autres documents publics soit améliorée, tandis qu'une amélioration dans ce domaine est exigée d'autres entités du secteur public. Cela favorisera la transparence des activités et aidera les parties prenantes à demander des comptes aux conseils d'administration et aux dirigeants.

Conclusion et recommandations

7.97 Dans l'ensemble, les progrès réalisés en vue de donner suite aux recommandations que nous avions formulées dans notre rapport de vérification de 2000 sur la gouvernance des sociétés d'État ne sont pas satisfaisants. Des sociétés d'État ont renforcé leurs propres structures et pratiques de gouvernance. Cependant, les améliorations que nous avions proposées en vue de renforcer le cadre général de la gouvernance et de la reddition de comptes n'ont pas été apportées aussi rapidement ni aussi en profondeur que nous l'avions prévu.

7.98 Toutefois, nous avons constaté qu'il y avait moins de lacunes dans les compétences et les connaissances des membres des conseils d'administration, prises collectivement. Nous avons également constaté qu'il y avait eu amélioration dans la composition et le fonctionnement des comités de vérification des conseils et que les comités de vérification travaillent de façon plus efficace qu'en 2000.

7.99 Cependant, les progrès faits par le gouvernement pour donner suite aux recommandations découlant de notre vérification de 2000 ne sont pas suffisants :

- Le gouvernement n'a commencé qu'en 2004 à donner suite à certaines des principales recommandations formulées en 2000.
- Un processus révisé de nomination des administrateurs, des présidents et des premiers dirigeants des sociétés d'État a fait l'objet d'une annonce en mars 2004, mais il n'a pas encore été entièrement défini ni pleinement mis en œuvre.
- La nomination des membres des conseils d'administration, des présidents et des premiers dirigeants prend trop de temps. Nombre d'administrateurs, de présidents et de premiers dirigeants ont terminé leur mandat. Certaines grandes sociétés d'État n'ont pas de premier dirigeant permanent.
- L'étalement des mandats est irrégulier, ce qui constitue une menace pour la mémoire de l'organisation.
- Le gouvernement n'a pas encore déterminé les compétences ni les habiletés dont il a besoin pour examiner les plans d'entreprise et veiller à ce que les mandats des sociétés d'État restent pertinents.
- Les responsabilités et les attentes du gouvernement à l'égard des sociétés d'État restent à préciser.

7.100 Les recommandations que nous avions formulées en 2000 et qui visaient à améliorer la gouvernance des sociétés d'État sont encore pertinentes et valables et, d'après notre examen des pratiques en vigueur à l'extérieur de l'administration publique, les attentes à cet égard ne cessent d'augmenter.

7.101 **Recommandation.** Au moment d'établir de nouvelles attentes à l'égard des sociétés d'État pour ce qui est de la bonne gouvernance, le gouvernement devrait :

- clarifier les rapports entre le conseil d'administration et le ministre responsable et les autres représentants du gouvernement;
- veiller à ce que les attentes du gouvernement à l'égard de chaque société d'État soient communiquées de manière officielle et claire et rendues publiques;
- instaurer efficacement le processus de nomination révisé des administrateurs, des présidents et des premiers dirigeants en veillant tout particulièrement à faire les nominations en temps opportun et à les étaler dans le temps;
- actualiser les structures et les pratiques de gouvernance pour tenir compte des pratiques exemplaires visant la composition des conseils d'administration et des comités de vérification, leurs rôles et leurs responsabilités, notamment :
  - en réévaluant le bien-fondé d'avoir, au sein du conseil, des administrateurs provenant du secteur public,

- en réévaluant les exigences en matière d'indépendance qui s'appliquent aux membres des comités de vérification,
- en évaluant le rapport coûts-avantages de la mise en œuvre d'un processus d'attestation lié au contrôle interne;

- définir de nouvelles attentes concernant la divulgation de l'information, les rapports et la transparence afin d'appliquer les pratiques exemplaires en vigueur dans les secteurs privé et public.

7.102 **Recommandation.** Au moment d'actualiser leur mandat ainsi que leurs structures et pratiques de gouvernance en vue de tenir compte des pratiques exemplaires, les conseils d'administration devraient :

- veiller à ce que les membres du conseil d'administration aient accès à une formation continue;
- élaborer ou revoir leurs programmes et leur infrastructure en matière de valeurs et d'éthique en tenant compte des principes qui sous-tendent le nouveau *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*;
- veiller à évaluer leur efficacité collective ainsi que l'apport de chacun de leurs membres;
- veiller à ce que le comité de vérification examine l'information qui sera communiquée dans les rapports annuels et d'autres documents publics et formule des recommandations au conseil à cet égard;
- s'assurer que des mécanismes sont instaurés pour donner suite aux plaintes et aux préoccupations des parties intéressées.

Réponse globale du gouvernement. Le gouvernement maintient son engagement quant à l'amélioration de la gouvernance des sociétés d'État. Plusieurs enjeux soulevés dans le présent rapport sont à l'étude dans le cadre de l'examen mené par le gouvernement au sujet de la gouvernance des sociétés d'État. Nous sommes d'avis que l'examen saura répondre aux mesures recommandées dans le rapport.

Réponses des sociétés d'État. Il n'est pas pratique de recevoir les réponses de 43 sociétés d'État à l'égard des recommandations qui s'appliquent directement à elles. Toutefois, nous avons discuté de nos constatations et de nos recommandations avec les présidents du conseil ou les premiers dirigeants de sept sociétés d'État. De façon générale, ils appuyaient les principaux messages livrés dans le chapitre et étaient d'accord avec les recommandations qui s'adressaient précisément aux sociétés d'État.

À propos du suivi

Objectifs

Le présent suivi a pour objet d'évaluer les mesures prises par le gouvernement et les sociétés d'État en vue de donner suite aux recommandations que nous avions formulées dans notre rapport de décembre 2000, au chapitre 18 intitulé « La régie des sociétés d'État », et aux observations présentées dans le rapport de vérification de décembre 2002 qui portaient sur la rémunération des dirigeants. Nous voulions aussi mesurer les conséquences possibles des nouveautés en matière de gouvernance d'entreprise sur le cadre de gouvernance et de reddition de comptes des sociétés d'État.

Étendue et méthode

Nous avons axé nos travaux de suivi sur les grandes questions qui ont été soulevées dans notre rapport de décembre 2000, dans le rapport publié sur le sujet par le Comité des comptes publics de la Chambre des communes et les observations de vérification formulées en décembre 2002.

Nous avons étudié les nouveautés en matière de gouvernance d'entreprise au Canada et ailleurs. À la lumière de nos travaux, passés et actuels, sur les sociétés d'État, nous avons évalué s'il était nécessaire d'apporter des modifications pour renforcer le cadre législatif qui régit la gouvernance et la reddition de comptes au sein des sociétés d'État et tenir compte des pratiques exemplaires qui sont en vigueur au Canada et ailleurs.

Nous avons examiné le processus de nomination des membres des conseils d'administration et l'efficacité des comités de vérification de 14 sociétés d'État. Nous avons eu des entretiens avec les membres du personnel du Bureau du Conseil privé, du Secrétariat du Conseil du Trésor et de ministères fédéraux. Nous avons rencontré des premiers dirigeants, des présidents de conseil d'administration et de comité de vérification, des secrétaires de conseil d'administration; étudié des dossiers et des rapports de la direction; et analysé des données. Enfin, étant donné que la vérificatrice générale a la responsabilité légale de vérifier la plupart des sociétés d'État, nous avons utilisé des examens de documents et nos observations pour évaluer l'efficacité des comités de vérification.

Critères

Nous nous attendions à ce que le gouvernement du Canada ait réalisé des progrès satisfaisants en ce qui a trait à la mise en œuvre de nos recommandations. Pour effectuer nos travaux, nous avons utilisé les critères que nous avions établis en 2000, et qui demeurent pertinents. Ainsi, afin de protéger les intérêts de l'actionnaire, de faire en sorte que les sociétés d'État atteignent leurs objectifs d'intérêt public de façon efficace et efficiente et d'optimiser leurs objectifs commerciaux, nous nous attendions à ce que les mesures suivantes aient été prises :

- Il conviendrait de nommer, en temps opportun, des présidents de conseil, des premiers dirigeants et des administrateurs compétents qui répondent aux exigences du gouvernement et de la société d'État, ce qui renforcerait les liens de responsabilisation entre le conseil, le premier dirigeant et le gouvernement.
- Des comités de vérification devraient être mis sur pied et être dotés des compétences et de l'expérience appropriées, pour s'acquitter des rôles et responsabilités nécessaires et exercer leurs fonctions de façon efficace en regard des pratiques exemplaires.
- Le gouvernement devrait exercer une fonction dynamique d'examen et de critique des plans d'entreprise des sociétés d'État, aux fins de leur approbation.
- Il devrait exister un mécanisme permettant de garantir que le mandat de chaque société d'État ainsi que ses objectifs financiers et ceux d'intérêt public demeurent pertinents.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directeur : Régent Chouinard

Isabelle Dupuis
Arti Sachdev

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe A État d'avancement des mesures prises par le gouvernement pour donner suite aux recommandations formulées par le Comité des comptes publics dans son rapport sur le chapitre 18 du rapport de 2000 du vérificateur général du Canada

Recommandation	État d'avancement
Que le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) évalue la capacité des ministères de faire un examen critique des plans d'entreprise des sociétés d'État relevant d'eux. Une fois l'évaluation terminée, qu'un rapport soit établi définissant les domaines dans lesquels les capacités d'examen des ministères doivent être renforcées, les initiatives requises pour améliorer les pratiques et les systèmes ministériels et un calendrier de mise en œuvre.	Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas terminé cette évaluation et aucun rapport n'a été produit (voir le paragraphe 7.52).
Que, dès réception d'un plan d'entreprise pour examen et recommandation, le Secrétariat du Conseil du Trésor demande à la société d'État en cause un exemplaire du rapport de son examen spécial le plus récent.	Les rapports d'examen spécial seront affichés sur les sites Web des sociétés d'État (voir le paragraphe 7.95).
Que le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances évaluent leur propre capacité de faire un examen critique des plans d'entreprise des sociétés d'État. Une fois l'évaluation terminée, qu'un rapport soit établi définissant les domaines dans lesquels les capacités d'examen doivent être renforcées, les initiatives requises pour améliorer les pratiques et les systèmes et un calendrier de mise en œuvre.	Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances n'ont pas terminé cette évaluation et aucun rapport n'a été produit (voir le paragraphe 7.52).
Que chaque société d'État examine et modifie ses critères de sélection et les procédures qu'elle suit pour établir la composition de son comité de vérification, afin de s'assurer que tous les membres du comité ont des connaissances financières suffisantes et qu'au moins un membre possède les connaissances et l'expérience nécessaires en gestion financière et en comptabilité.	Recommandation mise en œuvre (voir les paragraphes 7.43 et 7.44).
Que le Bureau du Conseil privé aide les sociétés d'État à élaborer des profils de compétences de leurs administrateurs et veille à ce que ces profils soient présentés à temps au ministre responsable et au cabinet du premier ministre.	Recommandation mise en œuvre (voir le paragraphe 7.25).
Que le gouvernement et les ministres responsables de sociétés d'État tiennent compte des profils de compétences des candidats lors de la sélection et de la nomination des présidents et des membres des conseils d'administration.	Certains progrès avaient été faits en mars 2004 (voir les paragraphes 7.17, 7.25 et 7.27). La mise en œuvre du processus révisé de nomination se poursuit (voir les paragraphes 7.33 à 7.38).
Que le gouvernement envisage d'établir un mécanisme ou un processus officiel d'examen systématique du mandat des sociétés d'État tous les dix ans ou chaque fois que se produisent des changements importants de la politique du gouvernement ou de la conjoncture économique qui ont des incidences sur le bien-fondé du mandat des sociétés.	Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre (voir le paragraphe 7.54).
Que le gouvernement examine et modifie le processus de nomination des administrateurs et du premier dirigeant des sociétés d'État de façon à assurer une plus grande participation du conseil d'administration à la présentation de candidats possibles au gouverneur en conseil.	La mise en œuvre du processus révisé se poursuit (voir les paragraphes 7.33 à 7.38).
Que le gouvernement élabore une stratégie de transition afin de donner au conseil d'administration de certaines sociétés d'État l'occasion d'acquérir les capacités nécessaires pour diriger une recherche efficace de candidats à recommander au gouverneur en conseil.	La mise en œuvre du processus révisé se poursuit (voir les paragraphes 7.33 à 7.38).
Que le gouvernement évalue la possibilité d'adopter les pratiques exemplaires d'autres pays ou administrations en matière de nomination des cadres supérieurs des sociétés d'État ou du secteur public. Que le gouvernement établisse un rapport formulant des recommandations basées sur l'observation des pratiques exemplaires.	Recommandation mise en œuvre, rapport préparé par le Bureau du Conseil privé. La mise en œuvre du processus révisé se poursuit (voir les paragraphes 7.33 à 7.38).

Annexe B Processus de nomination des dirigeants des sociétés d'État

Comité des nominations

Le conseil d'administration doit mettre en place un comité des nominations qui aura pour mandat de trouver des candidats aux postes de chef de la direction, de président du conseil et d'administrateur. Ce comité peut comprendre des personnes éminentes de l'extérieur. Dans l'exécution de son mandat, le comité des nominations appliquera des modalités rigoureuses, en faisant appel, au besoin, à des entreprises professionnelles de recrutement et en publiant des annonces pour trouver des candidats aux postes de chef de la direction et de président du conseil. Ce comité devra, en particulier, élaborer des critères de sélection pour le chef de la direction et pour le président du conseil, ainsi qu'un profil des compétences de l'ensemble du conseil d'administration. Dans le cas du chef de la direction et du président du conseil, des appels de candidatures seront normalement publiés dans la Gazette du Canada et dans les journaux à diffusion nationale. Pour tous les postes, y compris ceux d'administrateurs, le comité des nominations demandera en général l'aide d'une agence de recrutement de cadres.

Critères de sélection pour le chef de la direction et le président du conseil

Les critères de sélection pour les postes de chef de la direction et du président du conseil doivent tenir compte des éléments suivants : éducation, expérience, connaissance, capacités et qualités personnelles adaptées au poste. On entend ici par capacités des caractéristiques comme la vision de l'organisme, le leadership et l'aptitude à communiquer efficacement avec les intervenants. Au titre des qualités personnelles, on pourra retenir des attributs comme l'éthique et le jugement.

Profil des compétences du conseil

Pour les administrateurs, il faudra préparer un profil des compétences du conseil. Il s'agit d'une description de l'expérience, des attributs et des compétences que devrait avoir le conseil, dans son ensemble. Ce profil sera fonction des rôles et des responsabilités du conseil, et pourra comporter un ensemble de caractéristiques génériques que tous les membres devront avoir, comme la capacité d'adaptation, le jugement, le caractère collégial et un sens aigu des finances, ainsi que des caractéristiques précises comme la connaissance du secteur. Ce profil devra également tenir compte de la nécessité de se doter d'un conseil représentatif de la population canadienne et des diverses régions géographiques du pays. Le site Web du Bureau du Conseil privé fournit des renseignements additionnels sur la façon d'élaborer un profil de compétences pour les administrateurs.

Profil de compétences des administrateurs

Lors de la sélection des administrateurs, le comité des nominations voudra évaluer les compétences des personnes siégeant déjà au conseil afin de s'assurer que dans son ensemble, le conseil dispose des compétences nécessaires pour bien remplir son mandat.

Entente sur les critères de sélection et le profil du conseil

Une fois les critères de sélection et le profil des compétences du conseil rédigés, ils feront l'objet de discussions avec le cabinet du ministre responsable, avec le directeur des nominations au cabinet du Premier ministre et avec le Secrétariat du personnel supérieur et des projets spéciaux au Bureau du Conseil privé.

Examen de la liste des candidats par le ministre responsable

Quand une liste des candidats convenant aux postes de chef de la direction, de président du conseil et d'administrateurs aura été préparée par le comité des nominations, en utilisant l'approche ci-dessus, cette liste sera soumise au conseil d'administration, qui fera parvenir au ministre responsable de la société une liste des candidats retenus en sélection finale. Le ministre recommandera alors la nomination d'un des candidats figurant sur cette liste. Le comité parlementaire concerné pourra alors examiner le dossier du candidat dont le ministre propose la nomination.

Reconduction des postes

Dans le cas où les individus seraient reconduits dans leurs fonctions, le comité des nominations devra s'assurer que les personnes concernées ont les compétences nécessaires pour le poste. Une fois cette étape complétée, le nom de ces

personnes sera transmis au ministre responsable qui recommandera la reconduction. Le comité parlementaire concerné pourra alors examiner le dossier du candidat recommandé par le ministre.

Renseignements supplémentaires

On peut obtenir des renseignements supplémentaires sur ces modalités auprès du Secrétariat du personnel supérieur et des projets spéciaux du Bureau du Conseil privé, qui veillera également à la publication des annonces publiques dans la *Gazette du Canada*.

Source : Conseil du Trésor du Canada

Annexe C Pratiques exemplaires retenues pour les comités de vérification

Les pratiques exemplaires instaurées depuis 2000 sont surlignées en bleu

Le comité de vérification devrait assurer une surveillance financière en :

- examinant de façon critique les états financiers intermédiaires et annuels, le rapport du vérificateur ainsi que le rapport de gestion;
- veillant à ce que la présentation des états financiers soit fidèle, appropriée et claire et qu'elle respecte les principes comptables généralement reconnus ;
- sollicitant activement le jugement du vérificateur externe sur la qualité et l'acceptabilité des principes comptables que la société applique à ses rapports financiers. Cette discussion devrait porter sur des questions comme la clarté des données financières divulguées et le degré d'audace ou de conservatisme des principes comptables et des estimations de la société d'État.

Le comité de vérification devrait assurer la surveillance des livres, des registres, des systèmes d'information et de contrôle financiers et de gestion, et des pratiques de gestion de la société, en :

- examinant le plan et le rapport de l'examen spécial préparé par l'examinateur externe;
- faisant le nécessaire pour obtenir de l'information au sujet des risques importants et en examinant la pertinence des contrôles internes aux fins de la gestion de ces risques;
- examinant les systèmes d'information de gestion pour en déterminer l'intégrité et l'efficacité;
- examinant les plans et les rapports de vérification interne ainsi que les mesures prises ultérieurement par la direction;
- examinant les constatations et les recommandations importantes faites par le vérificateur externe et l'examinateur, et en assurant le suivi des mesures prises ultérieurement par la direction.

Le comité de vérification devrait :

- assurer une surveillance, d'un point de vue éthique et au moyen d'un examen annuel, pour déterminer la mesure dans laquelle la direction se conforme au code de déontologie de la société;
- recueillir activement tous les renseignements de nature délicate (p. ex., les dépenses de la haute direction, les litiges importants, le non-respect des lois et des règlements, la mauvaise utilisation des actifs de la société, les activités illégales);
- superviser la résolution des plaintes concernant les actes fautifs et les enquêtes menées à cet égard (le mandat du comité de vérification devrait exiger l'établissement d'un processus pour résoudre toutes les plaintes reçues, même celles présentées sous le couvert de l'anonymat);
- veiller à ce que la vérification interne dispose des moyens nécessaires et couvre de manière adéquate les principaux risques d'entreprise de la société et ses grandes activités;
- formuler des recommandations concernant les vérificateurs externes et leur rémunération, et approuver au préalable tous les services autres que de vérification rendus par les vérificateurs externes pour garantir leur objectivité et leur indépendance.

Composition et compétences

- Le comité de vérification devrait compter au moins trois administrateurs. Chaque membre devrait être indépendant et ne devrait pas être un dirigeant ni un employé de la société d'État.
- Bien qu'une diversité de compétences et d'expériences soit un atout pour un comité de vérification efficace et équilibré, tous les membres devraient posséder une connaissance de base des questions financières et au moins un membre devrait posséder une connaissance spécialisée de la gestion comptable ou de la gestion financière connexe. Par « connaissance de base des questions financières », on entend la capacité de lire et de comprendre

des états financiers fondamentaux, notamment un bilan, un état des revenus et un état de l'évolution de la situation financière ainsi que la capacité de poser des questions fouillées sur la comptabilité et les risques financiers de la société. Par « connaissance spécialisée », on entend l'expérience professionnelle en finances ou en comptabilité, l'accréditation professionnelle requise en comptabilité, ou une autre expérience ou des antécédents comparables grâce auxquels la personne possède des connaissances spécialisées en matière financière (expérience des fonctions de premier dirigeant ou d'un autre cadre supérieur qui assume des responsabilités de surveillance financière).

Procédures opérationnelles

Mandats. Le comité de vérification doit avoir un mandat et des procédures opérationnelles clairement formulés par écrit, qui précisent l'ampleur des responsabilités qui lui sont confiées et la façon dont il doit les assumer, y compris la structure, les procédés et les exigences concernant sa composition.

Réunions. La fréquence des réunions du comité de vérification devrait être adaptée aux responsabilités qui lui ont été confiées, mais elles devraient avoir lieu au moins une fois par trimestre. Le comité de vérification devrait également avoir régulièrement des entretiens privés avec la direction, le vérificateur externe et le chef de la vérification interne.

Obligations d'information

Les comités de vérification devraient rendre publics leur charte, leur composition et les recommandations qui n'ont pas été approuvées par le conseil d'administration, ainsi que la nature et les honoraires des vérificateurs pour les services de vérification ou autres.

Chapitre

8

La gestion gouvernementale
L'information financière

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Pourquoi l'information financière et les contrôles internes sont-ils importants pour le gouvernement? 3

Que s'est-il produit depuis notre dernier rapport? 4

Objet du suivi 5

Observations et recommandations 6

Un leadership et une capacité aux niveaux central et ministériel demeurent nécessaires pour assurer le succès 6

Des améliorations aux systèmes de contrôle financier interne s'imposent pour obtenir une information financière de bonne qualité 9

Il est primordial de mettre en œuvre la budgétisation et l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice 12

L'information financière basée sur la comptabilité d'exercice doit être utilisée plus souvent qu'en fin d'exercice 14

Certaines difficultés liées à la production de rapports financiers basés sur la comptabilité d'exercice doivent encore être réglées 18

Des états financiers ministériels améliorés peuvent accroître l'utilisation de l'information financière améliorée 21

Conclusion 23

À propos du suivi 25

Annexes

A. Étendue des travaux d'évaluation des contrôles 27

B. Faiblesses courantes de nombreux systèmes de contrôle financier interne requérant une attention particulière 28

C. Comité permanent des comptes publics : recommandations sur la budgétisation/l'affectation de crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice et réponse du gouvernement 30

La gestion gouvernementale
L'information financière

Points saillants

8.1 Le gouvernement a pris des mesures concrètes en réponse à nos recommandations précédentes mais, dans l'ensemble, les progrès qu'il a accomplis concernant l'utilisation d'une information financière de meilleure qualité dans les ministères et les organismes et l'amélioration des systèmes d'information financière qui servent à produire cette information sont encore trop lents et, par le fait même, insatisfaisants. Le gouvernement a par contre annoncé dernièrement qu'il était déterminé à renforcer la gestion et le contrôle financiers, et nous avons bon espoir qu'il développera le leadership et les capacités financières nécessaires pour vraiment donner suite à nos recommandations précédentes.

8.2 La réussite de cette démarche repose sur un leadership et un engagement continus. Le Bureau du contrôleur général du Canada a été rétabli, et le nouveau contrôleur général peut maintenant promouvoir activement l'utilisation et la préparation en temps opportun de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice, faire valoir l'importance de contrôles financiers internes efficaces, et renforcer la capacité du contrôleur au sein des ministères et organismes. Les sous-ministres et les agents financiers supérieurs des ministères et organismes ont eux aussi un rôle crucial à jouer pour ce qui est d'améliorer l'utilisation de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice et les systèmes de contrôle financier interne.

8.3 Les systèmes complets et intégrés de contrôle financier interne jouent pour leur part un rôle essentiel dans la production d'une information financière de grande qualité servant à la prise de décision et à la communication de l'information financière. Les ministères et les organismes devraient leur accorder la priorité. Nous devons souligner toutefois que les faiblesses déjà signalées à l'égard de ces systèmes sont toujours présentes, et que les ministères et les organismes agissent avec lenteur. Ils doivent redoubler d'effort afin de corriger les faiblesses de leurs processus de contrôle financier interne.

8.4 Le gouvernement doit aussi terminer son étude sur la budgétisation et l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice au niveau ministériel et adopter une méthode commune pour la planification, l'établissement des budgets et la communication de l'information financière. Il étudie cette question depuis plusieurs années déjà et il est temps de passer à l'action. L'absence de directives et d'orientation officielles sur cette question

constituera une entrave à l'utilisation générale d'une information financière de meilleure qualité pour la prise de décision.

8.5 Enfin, le Bureau du contrôleur général doit régler toutes les questions en suspens en ce qui concerne la présentation fidèle des états financiers des ministères et organismes de sorte que, d'ici cinq ans, tous ces états financiers soient des états financiers vérifiés, conformément à l'objectif du gouvernement. Il y a progrès à cet égard, mais d'autres efforts sont requis.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada accepte les recommandations, et les réponses fournies dans le présent chapitre décrivent les mesures prises ou prévues pour donner suite aux recommandations.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est heureux que la vérificatrice générale ait jugé positives les mesures prises en réponse aux recommandations antérieures. Le Secrétariat a confiance que les mesures prises récemment pour renforcer la gestion et le contrôle financiers constitueront une assise solide pour les activités futures.

Le rétablissement du Bureau du contrôleur général ainsi que la nomination d'un nouveau contrôleur général et de contrôleurs ministériels professionnels accrédités intensifieront l'importance accordée aux secteurs où des progrès sont nécessaires.

Introduction

Pourquoi l'information financière et les contrôles internes sont-ils importants pour le gouvernement?

8.6 L'information financière est une composante majeure de la communication et de la prise de décision du gouvernement. Elle est issue de la conduite de ses affaires et de ses opérations financières. Par exemple, les *Comptes publics du Canada* de 2003-2004 indiquent que les revenus du gouvernement pour l'exercice atteignaient presque 200 milliards de dollars et ses dépenses, environ 190 milliards de dollars; le gouvernement détenait des actifs d'une valeur de près de 200 milliards de dollars et affichait des passifs d'environ 700 milliards de dollars. Les ministères et organismes se servent de cette information pour surveiller l'exécution des programmes et la prestation des services, assurer l'intendance des ressources dont ils sont responsables, appuyer leurs décisions, gérer les risques internes et communiquer leurs résultats financiers et opérationnels.

8.7 Selon la méthode de la comptabilité d'exercice, ces opérations et d'autres activités économiques sont comptabilisées lorsqu'elles se produisent, plutôt que lorsque l'argent ou son équivalent est reçu ou versé. Ainsi, les dépenses sont comptabilisées dans l'exercice au cours duquel les biens ou les services sont utilisés, les revenus sont comptabilisés dans l'exercice auquel ils appartiennent et les avantages économiques pluriannuels associés aux immobilisations sont comptabilisés dans l'exercice où ils sont utilisés.

8.8 L'information financière basée sur la comptabilité d'exercice aide les utilisateurs à comprendre toute l'étendue des activités gouvernementales — les ressources, les obligations, le financement, les coûts et les effets de ses activités, y compris le coût de l'utilisation des actifs au fil du temps. Ce tableau plus complet permet aux législateurs de tenir le gouvernement davantage responsable de l'intendance de ses actifs, de tous les coûts de ses programmes et de sa capacité de s'acquitter de ses obligations financières à court et à long terme.

8.9 Les contrôles internes correspondent aux mesures que prend la direction pour atténuer les risques et atteindre les objectifs. Les contrôles contribuent à cet objectif de la façon suivante :

- en protégeant les actifs;
- en réduisant le risque que les données soient inexactes ou faussées;
- en donnant l'assurance que les opérations sont approuvées par les autorités compétentes et que les politiques, les procédures, les lois et les règlements sont respectés;
- en donnant l'assurance que les ressources sont utilisées de manière économique et efficiente.

8.10 Afin d'obtenir des résultats pour les Canadiens, il est crucial de posséder une information financière complète et de solides contrôles internes. Pour en arriver à une meilleure intendance au sein du gouvernement, il faut intégrer

l'information financière et non financière à la prise de décision, mettre en place des systèmes d'information financière et des contrôles efficaces partout au gouvernement, et enfin instaurer des politiques et des procédures financières.

8.11 À mesure que les gestionnaires ont une perception plus précise de leur rendement financier dans son ensemble (tous les coûts, revenus, actifs et passifs), ils sont plus enclins à considérer le coût entier lorsqu'ils prennent diverses décisions, notamment quant à la rentabilité de la prestation des services par du personnel interne plutôt que par des sous-traitants, quant à la pertinence des politiques de recouvrement des coûts et quant à l'imputation du coût des services aux autres ministères.

8.12 Enfin, une information financière et des contrôles plus rigoureux devraient permettre aux ministères et aux organismes de fournir plus rapidement et régulièrement aux parlementaires et aux organismes centraux divers rapports financiers comparant les données réelles (financières et non financières) aux données budgétées ou prévues, le tout conformément à la méthode utilisée pour préparer les états financiers sommaires du gouvernement du Canada.

Que s'est-il produit depuis notre dernier rapport?

8.13 Le gouvernement a présenté son plan de réorganisation le 12 décembre 2003, soit avant la publication du chapitre 6 de notre rapport de mars 2004, chapitre intitulé « La gestion gouvernementale : utilisation de l'information financière ». Ce plan visait à axer les activités du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les fonctions de contrôleur et de gestion financière, notamment leur surveillance dans les ministères et organismes. Le Secrétariat du Conseil du Trésor veillera plus particulièrement à ce que les ministères et les organismes répondent à toutes les exigences établies pour la planification, le contrôle et la surveillance des dépenses. De même, la décision de rétablir le Bureau du contrôleur général au sein du Secrétariat a réaffirmé l'importance de la reddition de comptes financière, tout comme l'annonce de la création des postes de contrôleur ministériel. Le budget de 2004 et les communiqués émis à ce sujet réitéraient les engagements visant à renforcer la gestion et le contrôle financiers. À ce sujet, le gouvernement a entre autres annoncé qu'il :

- nommerait des contrôleurs ministériels accrédités qui seraient chargés d'approuver toute nouvelle initiative en matière de dépenses dans chaque ministère;
- établirait des normes d'accréditation professionnelle pour les contrôleurs ministériels avant la fin de l'année 2004, normes auxquelles ils seraient tenus de se conformer dans un délai de trois ans;
- réorganiserait et renforcerait la fonction de vérification interne à l'échelle du gouvernement pour assurer l'application de programmes de vérification détaillés, reposant sur une saine analyse des risques de toutes les activités ministérielles, et dont le mandat serait de passer en revue tous les éléments de chaque portefeuille;
- fournirait des outils adéquats aux fins de l'examen critique et de la prise de décision et introduirait, pour faire le suivi de toutes les dépenses, des

systèmes d'information financière et d'information sur les ressources humaines intégrés, modernes et opportuns;

- verrait à ce que, d'ici cinq ans, les états financiers annuels de tous les ministères et organismes soient des états financiers vérifiés.

8.14 Le gouvernement a entrepris plusieurs autres examens de ses pratiques de gestion afin de garantir que les normes de rendement soient encore plus élevées et que les opérations permettent des économies substantielles dans un délai de quatre ans. Ces examens comportaient l'étude de questions telles que la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les services généraux et administratifs, l'approvisionnement gouvernemental et la gestion des immobilisations.

8.15 Le contrôleur général doit être un chef de file en ce qui a trait au renouvellement de la gestion financière et à l'application de contrôles financiers plus rigoureux au sein des ministères et organismes. Pour atteindre cet objectif, ses principales fonctions sont les suivantes :

- approuver la nomination de tous les contrôleurs ministériels et leur fournir conseils et orientation relativement aux saines pratiques et procédures de gestion financière et administrative;
- superviser l'ensemble des dépenses publiques, ce qui comprend l'examen et l'approbation des nouvelles initiatives de dépense;
- moderniser la série de politiques du gouvernement sur la gestion financière;
- gérer le perfectionnement professionnel de la collectivité financière, notamment en établissant des normes d'accréditation et de reconnaissance professionnelle et en donnant des conseils sur les modules de gestion financière du programme d'apprentissage de la fonction publique.

Objet du suivi

8.16 Au cours des travaux exécutés pour ce chapitre, nous avions comme objectif de vérifier si le gouvernement mène à bien deux de ses plus grandes initiatives de gestion et de contrôle financiers :

- améliorer la qualité de l'information financière produite par les nouveaux systèmes d'information financière;
- veiller à ce que cette information basée sur la comptabilité d'exercice serve à la prise de décision.

8.17 Nous nous sommes aussi penchés sur les progrès réalisés par le gouvernement au chapitre de la budgétisation et de l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice au niveau ministériel, et sur les actions entreprises par les ministères et les organismes sélectionnés pour corriger les faiblesses déjà signalées à l'égard des contrôles internes et de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice.

8.18 On trouvera d'autres détails à la fin du chapitre, à la rubrique intitulée **À propos du suivi**.

Observations et recommandations

Un leadership et une capacité aux niveaux central et ministériel demeurent nécessaires pour assurer le succès

8.19 Nos précédents chapitres sur la gestion et le contrôle financiers faisaient ressortir l'importance du leadership pour améliorer la qualité de l'information financière du gouvernement et son utilisation. Ils indiquaient de plus que pour obtenir le changement de culture nécessaire au regard des questions que nous traitons dans le présent chapitre, il ne faut pas se limiter à fournir d'autres directives ou à faire connaître les pratiques exemplaires dans les ministères et organismes. Les organismes centraux et la haute direction des ministères doivent exercer un leadership ferme pour bien montrer que le gouvernement veut améliorer l'utilisation de l'information financière et des systèmes d'information financière.

8.20 **Rôle du Bureau du contrôleur général.** À cet égard, l'annonce récente du rétablissement du Bureau du contrôleur général du Canada et la nomination du nouveau contrôleur général offrent une excellente occasion à ce dernier de concevoir une stratégie qui lui permettra de s'acquitter de ses diverses responsabilités tout en donnant suite à nos recommandations, à savoir :

- surveiller les mesures que prennent les ministères et les organismes pour améliorer leurs systèmes de contrôle financier;
- accroître les capacités professionnelles des ministères et des organismes en comptabilité;
- faire avancer plus énergiquement l'utilisation et la préparation en temps opportun de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice afin de l'intégrer à la prise de décision;
- régler toutes les questions en suspens concernant la préparation des états financiers ministériels.

8.21 En particulier, nous croyons que le contrôleur général devrait préciser la signification des récentes annonces quant au rôle et à l'accréditation professionnelle des contrôleurs ministériels et à la relation, s'il y a lieu, entre ces derniers et les postes actuels d'agents financiers supérieurs. Sur ce dernier point, les consultations avec le milieu des agents financiers supérieurs ont déjà commencé. Cependant, plusieurs gestionnaires financiers supérieurs des ministères et organismes nous ont dit que le poste de contrôleur existe déjà au sein de leur organisation et que toutes les responsabilités annoncées jusqu'ici sont celles de l'agent financier supérieur. Ils ont ajouté que, compte tenu du rôle actuel des agents financiers supérieurs et d'autres directives pertinentes, les changements pouvant être apportés à ce poste pour atteindre les objectifs annoncés pour les contrôleurs ministériels ne devraient être que mineurs.

8.22 **Expérience et compétences de l'équipe de la haute direction.** Les sous-ministres et les gestionnaires financiers supérieurs des ministères ont aussi un rôle crucial à jouer pour ce qui est d'améliorer l'utilisation et la préparation en temps opportun de l'information financière ainsi que la qualité

des systèmes de contrôle financier interne connexes. À notre avis, l'équipe de direction d'un ministère ou d'un organisme doit posséder les compétences ou la formation professionnelle nécessaires dans toutes les disciplines pertinentes, y compris la comptabilité, pour bien s'acquitter de ce rôle. Cela signifie qu'il doit y avoir parmi les membres de la haute direction une bonne combinaison d'experts capables d'exprimer des vues différentes, et non seulement des gestionnaires financiers professionnels.

8.23 Une expérience et une formation en gestion financière, y compris en comptabilité, favorisent la promotion de la gestion et du contrôle financiers dans les ministères. Pour cette raison et vu l'importance de la capacité en matière de finances dans les ministères et organismes, nous avons mis à jour l'enquête de 2002 que nous avons menée au sujet des comptables professionnels titulaires de postes d'agents financiers supérieurs ou d'agents financiers supérieurs à temps plein dans onze des plus gros ministères et organismes. Nous avons découvert que le pourcentage de titulaires de postes d'agents financiers supérieurs qui étaient des comptables professionnels était passé de 33 p. 100 à 55 p. 100. Il est donc évident que la situation s'est améliorée, mais sans toutefois atteindre notre point de comparaison de 2002, soit une proportion de 80 p. 100 dans les dix plus grandes sociétés canadiennes produisant des revenus.

8.24 Le leadership et le soutien continus de la haute direction, tant au niveau central que dans les ministères et les organismes, sont essentiels à l'atteinte des objectifs du gouvernement au chapitre de l'amélioration de l'information financière servant à la prise de décision et des systèmes d'information financière. Sans ce leadership et ce soutien, la poursuite de ces objectifs risque de perdre de son dynamisme et de devenir une autre mode passagère de la gestion. Voilà pourquoi nous appuyons les initiatives du contrôleur général en faveur du perfectionnement de la collectivité financière gouvernementale, ce qui comprend l'établissement de normes d'accréditation et de reconnaissance professionnelle, la promotion du rôle de la vérification interne ainsi que l'étude du profil et des besoins des agents financiers du gouvernement.

8.25 **Recommandation.** Le contrôleur général, en collaboration avec les gestionnaires financiers supérieurs des ministères et organismes, devrait élaborer une vision, une stratégie et un plan de mise en œuvre assorti de jalons clés pour la promotion des initiatives de gestion et de contrôle financiers. Le plan devrait aussi comprendre, pour améliorer la capacité financière dans les ministères et organismes, des étapes qui concordent avec le soutien annoncé par le gouvernement dans ce secteur.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Depuis qu'il a accepté le poste en juin 2004, le contrôleur général a fait des progrès importants en ce qui touche le plan du gouvernement visant à renforcer la fonction de contrôleur. En 2004-2005, le contrôleur général concevra la structure du Bureau du contrôleur général et commencera à doter en personnel la nouvelle organisation en trouvant des professionnels de haut niveau de sorte

que le Bureau soit quasi complet avant le 31 mars 2006 et complet avant le 31 mars 2007.

Simultanément, les plans et activités viseront le renforcement des capacités et le développement communautaire, l'amélioration de la responsabilisation financière et des systèmes financiers partout dans la fonction publique et la création de capacité au sein du Bureau du contrôleur général afin de mener des vérifications des petites entités et des vérifications horizontales au nom du gouvernement.

Le 18 novembre 2004, le président du Conseil du Trésor a annoncé une initiative pluriannuelle, que le contrôleur général est en train d'élaborer et qui vise à renforcer la fonction de vérification interne à l'échelle du gouvernement fédéral. L'initiative pluriannuelle permettra d'améliorer la capacité de vérification interne dans l'ensemble du secteur public et de mettre en place des procédés de vérification normalisés et éprouvés.

Afin de disposer de la main-d'œuvre compétente, bien formée et perfectionnée nécessaire au renforcement de la gestion de la fonction publique, le Secrétariat du Conseil du Trésor élaborera, en partenariat avec l'École de la fonction publique du Canada, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et les collectivités fonctionnelles, un cadre d'apprentissage de base afin de répondre aux besoins communs des gestionnaires de la fonction publique en matière d'apprentissage au moyen de programmes bien conçus et cohérents. En 2004-2005, le Secrétariat lancera des consultations à l'échelle de l'administration fédérale sur l'élaboration de normes d'accréditation professionnelle. D'ici la fin de l'année, le Secrétariat mettra en place un processus d'élaboration des normes et élaborera des normes d'accréditation pour diverses collectivités fonctionnelles.

À l'intention de la collectivité de gestion financière, le contrôleur général est à élaborer une vision et une stratégie pour le poste de contrôleur ministériel. Axé sur le modèle du poste de chef des finances (CF), le poste de contrôleur ministériel constituerait le point unique de responsabilisation pour la gestion financière d'un ministère; le titulaire du poste relèverait directement du sous-ministre, pour ce qui est de son rendement global, et du contrôleur général, pour son rendement professionnel. La vision qui a fait l'objet de discussions avec les gestionnaires financiers supérieurs englobe les rôles et responsabilités proposés pour le poste ainsi que la relation du titulaire de ce poste avec d'autres acteurs clés au sein des ministères et du Secrétariat. Les exigences du poste de CF (expérience, qualités personnelles et professionnelles, compétences) ont été rédigées et les problèmes clés liés à la transition ont été définis. La stratégie inclut aussi des plans d'investissement dans les ressources humaines en vue du recrutement et du perfectionnement professionnel d'agents financiers qualifiés pour appuyer le CF.

Des améliorations aux systèmes de contrôle financier interne s'imposent pour obtenir une information financière de bonne qualité

8.26 Des contrôles financiers internes efficaces aident à protéger l'intégrité de l'information servant à la prise de décision. Ils contribuent en outre à protéger les ressources, à communiquer, en temps opportun, une information exacte sur les résultats et à garantir la conformité aux autorisations pertinentes.

8.27 Depuis la publication du chapitre 5 de notre rapport de décembre 2002, chapitre intitulé « La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral », nous avons continué d'évaluer les principaux contrôles financiers qui régissent les systèmes informatisés utilisés pour communiquer l'information sur les dépenses et les revenus, les actifs et les passifs du gouvernement, ainsi que les contrôles de gestion et de surveillance connexes (voir l'annexe A). Nous avons l'intention de poursuivre cette activité au cours des prochaines années afin, éventuellement, que tous les principaux systèmes financiers et les applications servant à communiquer l'information financière dans les plus gros ministères et organismes aient fait l'objet d'un examen.

8.28 **Les faiblesses déjà signalées demeurent.** Dans le chapitre 6 de notre rapport de mars 2004, chapitre intitulé « La gestion gouvernementale : utilisation de l'information financière », nous avons accordé la priorité aux faiblesses relevées lors de nos travaux d'évaluation des contrôles, faiblesses qui méritaient selon nous une attention particulière (voir l'annexe B). Il ne s'agit pas d'une liste complète des faiblesses ayant trait aux contrôles ni d'un examen de tous les autres contrôles des systèmes opérationnels qui peuvent exister, mais lorsqu'il y a des faiblesses, les ministères et les organismes doivent les corriger dans un délai raisonnable afin d'éviter toute répercussion sur la qualité et l'actualité de l'information qui sert à la prise de décision et à la préparation de rapports financiers.

8.29 Nous nous attendions donc à ce qu'une évaluation et un examen subséquents des progrès réalisés par les ministères et les organismes à l'égard de ces faiblesses de contrôle révèlent des améliorations notables. Nous nous attendions aussi à ne plus relever les mêmes faiblesses dans toute évaluation ultérieure des contrôles entreprise par nous. Or, au cours de nos derniers examens, nous avons continué de constater les mêmes faiblesses que celles signalées dans nos deux chapitres précédents.

8.30 Pour montrer les progrès accomplis par les ministères et organismes à l'égard des faiblesses déjà signalées quant aux contrôles financiers, nous avons examiné les résultats des mesures prises à la suite des premières évaluations des contrôles financiers effectuées en 2001 et en 2002. Le niveau des progrès réalisés dans ces ministères et organismes varie (voir la pièce 8.1). Certains ministères ont fait des progrès marqués, en peu de temps, alors que chez d'autres, les progrès sont limités et ce, même si un bon nombre avaient affirmé avoir établi des plans afin de corriger les faiblesses.

8.31 Nous nous attendions à ce que les faiblesses mises en évidence en 2001 et en 2002 en ce qui a trait aux contrôles aient été corrigées en grande partie par les ministères et organismes. Lorsque nous évaluons l'étendue des progrès, nous tenons compte du fait que les faiblesses ne sont pas les mêmes pour toutes les entités en termes de quantité, de nature et de complexité. Nous savons aussi que la nature, la taille et la complexité des systèmes sont des facteurs qui influent sur le niveau de progrès. Par exemple, corriger les faiblesses touchant les contrôles financiers associés à la production d'information sur les recettes fiscales basée sur la comptabilité d'exercice peut se révéler une tâche ardue à l'Agence du revenu du Canada. En effet, les responsables de l'Agence doivent tenir compte des répercussions sur de nombreux sous-systèmes de cotisation, en plus d'avoir la charge du volume total des opérations ayant trait aux recettes fiscales du gouvernement.

8.32 Au cours de notre examen de ces évaluations des contrôles, un gestionnaire financier supérieur nous a dit que le fait d'avoir introduit des systèmes et des applications sans remanier les processus opérationnels correspondants au sein de son ministère était l'un des principaux facteurs ayant contribué aux faiblesses des contrôles financiers. Les ministères et organismes devraient tenir compte de cette expérience et des faiblesses courantes que nous avons signalées à l'égard des contrôles lorsqu'ils mettent en œuvre de nouveaux systèmes ou mettent à niveau les systèmes existants.

8.33 Nous avons aussi constaté que des ministères et organismes qui ont réussi à corriger certaines des faiblesses recensées avaient obtenu ce résultat en améliorant certaines fonctions de l'assurance de la qualité. Ces fonctions examinent des opérations sélectionnées afin de garantir leur exactitude et leur conformité aux autorisations importantes. Ainsi, Agriculture et Agroalimentaire Canada utilise un processus qui relève systématiquement les opérations à risque afin qu'elles soient examinées avant le paiement. Des échantillons d'opérations à faible risque sont aussi sélectionnés et examinés afin de confirmer le caractère adéquat des processus de contrôle.

8.34 Lorsque nous avons signalé pour la première fois les faiblesses ayant trait aux contrôles, nous avons indiqué qu'à notre avis, elles pouvaient pour la plupart être corrigées dans un délai raisonnable. C'est pourquoi nous nous attendions à constater plus de progrès. Cependant, certaines entités ne leur ont pas accordé la priorité parce que les systèmes ne permettent pas de produire des rapports de gestion servant à la prise des décisions de gestion. L'information est plutôt exportée vers d'autres applications et outils utilisés pour produire les rapports nécessaires. L'Agence du revenu du Canada a fait beaucoup de progrès dans ce secteur; elle a intégré divers systèmes administratifs à ses systèmes de dépenses financières. Cette capacité intégrée permet de relier l'information sur les finances, l'administration et les ressources humaines; elle permet aussi de saisir en même temps la plupart des données et de produire presque tous les rapports de gestion financière.

Pièce 8.1 Progrès accomplis par les ministères et organismes sélectionnés à l'égard des faiblesses déjà signalées relativement aux contrôles financiers

Les cotes ci-dessous montrent les progrès qui ont été accomplis par un ministère ou un organisme en ce qui concerne les faiblesses que nous avions observées lors de nos premières évaluations des contrôles, en 2001 et en 2002. Elles n'ont pas pour but de comparer les progrès entre les entités, car leurs faiblesses présentent des différences en termes de quantité, de nature et de complexité. Les cotes ne visent pas non plus à évaluer globalement l'efficacité et l'efficience des contrôles internes d'un système financier particulier d'un ministère ou d'un organisme, ni la façon dont sont conçues les diverses mises en œuvre des systèmes (consulter l'annexe A pour plus de détails).

Systèmes financiers utilisés pour communiquer l'information sur les dépenses engagées

Ministères et organismes	Systèmes financiers	Contrôles			
		Sécurité électronique	Surveillance	Traitement manuel	Optimisation des caractéristiques des contrôles
Agriculture et Agroalimentaire Canada	SAP	●	●	●	●
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	Système régional de paye	aucune faiblesse signalée (AFS)			
	Système financier ministériel commun (SFMC)	●	●	AFS	S.O.
Patrimoine canadien	SAP	◓	◓	◓	◓
Anciens Combattants Canada	FreeBalance	●	●	AFS	AFS
	Environnement TI général	◓	◓	◒	AFS
	Réseau de prestation de services au client (RPSC)	◒	●	◒	S.O.
Agence du revenu du Canada	Système de dépenses SAP-Système administratif d'entreprise (SAE)*	◒	◓	●	◓

*Ce système financier de l'Agence du revenu du Canada intègre un plus grand nombre de fonctions du SAP dont un module sur les ressources humaines

Systèmes financiers utilisés pour communiquer l'information sur les recettes fiscales

Organisme	Systèmes financiers (systèmes de rapport sur les recettes)	Contrôles			
		Sécurité électronique	Surveillance	Traitement manuel	Optimisation des caractéristiques des contrôles
Agence du revenu du Canada	Environnement TI pour l'ordinateur central	◒	◒	◓	S.O.
	SAP – Grand livre des recettes (examen de la mise en œuvre anticipée)	◒	◓	●	◓
	Cotisations de T1 / Comptabilité	◒	◓	●	S.O.

Autres processus de contrôle financier recensés lors de notre vérification comptable des comptes publics

Ministères	Contrôles			
	Surveillance	Traitement manuel	Paye	Autorisations
Agriculture et Agroalimentaire Canada	AFS	AFS	AFS	●
Patrimoine canadien	AFS	AFS	●	◒
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	◓	●	AFS	◒
Anciens Combattants Canada	●	◒	◓	◓

● **En grande partie réglé.** On a donné suite à la plupart des constatations initiales importantes.

◓ **Progrès satisfaisant.** Des progrès substantiels ont été faits pour donner suite aux constatations initiales, mais il reste encore des mesures à prendre.

◒ **Certains progrès.** Des progrès ont été faits pour donner suite aux constatations initiales, mais il faut faire beaucoup plus pour obtenir les résultats souhaités.

○ **Progrès insatisfaisant.** Aucun progrès n'a été fait pour régler les constatations initiales, et aucune mesure n'a été prise.

AFS : Aucune faiblesse n'a été signalée au ministère ou à l'organisme dans cette catégorie.

8.35 Le défi pour le gouvernement consiste à faire en sorte que tous les ministères et organismes se concentrent sur les différents types de faiblesses ayant trait aux contrôles et sur les moyens à prendre pour modifier efficacement leurs processus de gestion en vue d'améliorer leur information financière.

8.36 **Importance de la vérification interne.** Comme nous l'avons indiqué dans le chapitre 1 de notre rapport de novembre 2004, chapitre intitulé « La vérification interne dans les ministères et les organismes », la fonction de vérification interne est un élément important, qui aide les administrateurs généraux à voir à ce que leur ministère mette en place un système de contrôle interne efficace. Les vérificateurs internes effectuent des vérifications axées sur le risque et déterminent, au besoin, les améliorations qui doivent être apportées à la stratégie et aux pratiques d'une organisation en matière de gestion du risque, à son cadre de contrôle de gestion, et aux systèmes d'information dont elle se sert pour prendre des décisions et préparer des rapports. Par exemple, pour nos travaux d'évaluation des contrôles à l'Agence du revenu du Canada, nous avons examiné les principaux contrôles conjointement avec la fonction de vérification interne de l'Agence.

8.37 **Recommandation.** Le Bureau du contrôleur général, en collaboration avec la direction des ministères et des organismes, les groupes de vérification interne et les comités de vérification, devrait veiller à ce que les ministères et organismes recensent et règlent les faiblesses de contrôle interne relatives aux systèmes d'information financière dans un délai raisonnable.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Bureau du contrôleur général effectue un suivi auprès des ministères et organismes pour lesquels des faiblesses importantes sont signalées dans les évaluations de contrôle financier réalisées par le Bureau du vérificateur général.

Le Bureau du contrôleur général communiquera aussi, à tous les ministères et organismes qui n'ont pas encore été évalués, de l'information sur les faiblesses communes à bon nombre des ministères déjà évalués. Le Bureau du contrôleur encouragera vivement les ministères et organismes à être proactifs et à combler ces lacunes.

Comme première étape, le Bureau du vérificateur général a été invité à informer tous les agents financiers supérieurs à temps plein des objectifs et des conclusions communes de ses évaluations de contrôle lors d'une conférence récente.

Il est primordial de mettre en œuvre la budgétisation et l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice

8.38 Dans des chapitres précédents sur la gestion et le contrôle financiers, notre Bureau a dénoncé la lenteur à mettre en œuvre dans les ministères et organismes la budgétisation et l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Le Comité permanent des comptes publics a continué d'appuyer nos recommandations à ce propos (voir l'annexe C), et à maintes reprises il a enjoint le Secrétariat du Conseil du Trésor d'agir. Comme le Secrétariat du Conseil du Trésor étudie cette question depuis plusieurs

années, nous nous attendions à ce qu'il ait préparé un plan d'action adéquat et amorcé la mise en œuvre.

8.39 **D'autres administrations publiques ont bien progressé.** Comme nous le soulignons dans le présent chapitre, nos entrevues avec les gestionnaires financiers supérieurs confirment le fait suivant : étant donné que la question de la budgétisation et de l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice n'est pas réglée, cela incite peu les ministères à utiliser l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice pour la prise de décisions régulière. C'est la raison pour laquelle nous avons examiné les pratiques d'autres administrations. Nous avons découvert que l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et plusieurs provinces et territoires canadiens (soit la Colombie-Britannique, l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest) se sont penchés sur la question, ont adopté une position et ont mis en œuvre un processus de budgétisation et d'affectation de crédits selon la comptabilité d'exercice qui convenaient à leurs besoins particuliers.

8.40 **Le gouvernement fédéral poursuit son étude de la mise en œuvre.** Le gouvernement fédéral n'a pas encore terminé son étude de la budgétisation et de l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice, mais il a tout de même fait avancer divers éléments de cette étude depuis notre dernier rapport. En effet, il a consulté divers ministères et organismes afin d'obtenir leurs vues sur des stratégies de mise en œuvre possibles et il a examiné les effets de la mise en œuvre de la budgétisation et de l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice pour les immobilisations et la mise à jour annuelle des niveaux de référence. Mais il progresse très lentement et a affecté peu de ressources à cette tâche.

8.41 Nous admettons que la budgétisation et l'affectation de crédits selon la comptabilité d'exercice comportent des obstacles et que les besoins de trésorerie annuels de chaque ministère ou organisme continueront d'être une information importante pour le Parlement, mais nous ne comprenons pas pourquoi le gouvernement en est toujours à l'étude de cette question. Nous croyons comprendre qu'il n'y a pas de consensus à l'échelle internationale, mais il semble que d'autres administrations en sont venues à prendre une décision à ce sujet. À notre avis, le Parlement serait mieux servi s'il recevait aussi une information complète sur les coûts des programmes basée sur les principes de la comptabilité d'exercice dans le cadre du processus d'examen des prévisions budgétaires et d'affectation des crédits. Cette approche permettrait au Parlement de recevoir une information comparable à l'information basée sur la comptabilité d'exercice qui est présentée dans les *Comptes publics du Canada* et le budget du gouvernement dans son ensemble. De plus, l'information utilisée par les gestionnaires et le Parlement pour prendre des décisions serait établie d'après la méthode ayant servi à préparer d'autres rapports financiers externes sur les opérations gouvernementales.

8.42 Comme nous l'avons déjà mentionné, nous croyons que l'objectif d'utiliser, dans la prise de décision, une information financière de meilleure qualité, basée sur la comptabilité d'exercice, ne pourra être atteint que si le gouvernement et les ministères et organismes adoptent une méthode

commune pour l'établissement des budgets et la communication de l'information financière.

8.43 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada devrait sans plus attendre achever son étude sur la budgétisation et l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice au niveau ministériel et adopter cette méthode pour la planification, la budgétisation et la communication de l'information financière.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Comme l'adoption de la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation de crédits a des répercussions profondes et importantes, le Secrétariat du Conseil du Trésor continue de croire qu'il est préférable d'adopter une approche prudente et rigoureuse pour mettre en place les changements liés à la budgétisation ou à l'affectation de crédits. Bien que le rythme de changement soit plus lent que ce qu'entrevoyait le Bureau du vérificateur général, des progrès continuent d'être accomplis dans le secteur de la budgétisation selon la comptabilité d'exercice.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a récemment terminé et présentera bientôt au Conseil du Trésor les résultats de son étude sur la gestion des immobilisations. Cette étude comporte une recommandation particulière visant à appliquer la budgétisation selon la comptabilité d'exercice à la planification et à la gestion des immobilisations. Selon la qualité du plan des actifs à long terme et le rendement ministériel, certains ministères pilotes choisis recevraient un financement permanent de l'actif sur une période de trois à cinq ans. Les ministères admissibles doivent posséder un plan de gestion des actifs à long terme conforme à la nouvelle politique de gestion des actifs à long terme et ils doivent présenter les ressources selon les méthodes de comptabilité d'exercice et de caisse.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor examine présentement s'il est possible d'effectuer l'exercice de mise à jour annuelle des niveaux de référence de l'an prochain à la fois selon la comptabilité d'exercice et selon la comptabilité de caisse, cette dernière méthode étant celle que l'on utilise présentement. L'atteinte de cet objectif représenterait l'étape la plus importante prise jusqu'ici pour mettre en œuvre la budgétisation selon la comptabilité d'exercice à l'échelle du gouvernement. Pour le Conseil du Trésor, un objectif précis serait d'approuver les niveaux de référence pour tous les ministères et organismes à la fois selon la comptabilité d'exercice et selon la comptabilité de caisse. Ce procédé constituerait un pas important vers la résolution du problème soulevé par le Bureau du vérificateur général en ce que les autorisations de dépenses données seulement selon la comptabilité de caisse empêchent les ministères d'intégrer complètement l'information financière traitée selon la comptabilité d'exercice dans leur planification et leur gestion financières.

L'information financière basée sur la comptabilité d'exercice doit être utilisée plus souvent qu'en fin d'exercice

8.44 La mise en œuvre de nouveaux systèmes d'information financière et l'amélioration de l'information financière dans les ministères et organismes

n'ont jamais eu pour seul but de préparer les résultats financiers de fin d'exercice et les états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Cette information améliorée a bien été utilisée pour la préparation du budget et la surveillance périodique des résultats de l'ensemble du gouvernement, mais nous nous attendions à ce que les ministères et organismes l'aient aussi intégrée à leurs processus de prise de décisions quotidiennes et de production de rapports financiers intermédiaires. En somme, nous nous attendions à ce que l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice ait été utilisée pendant toute l'année par les ministères et organismes.

8.45 La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor à notre chapitre de mars 2004 était encourageante. Le Secrétariat signalait que les présentations au Conseil du Trésor et les mémoires au Cabinet devaient fournir des renseignements colligés selon la méthode de la comptabilité de caisse et aussi selon celle de la comptabilité d'exercice. Il affirmait de plus que cette information devrait par la force des choses faire partie intégrante du processus de préparation de ces documents et, par conséquent, du processus décisionnel.

8.46 **L'information financière basée sur la comptabilité d'exercice n'est utilisée en grande partie qu'en fin d'exercice.** Nous avons discuté du rôle de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice avec les gestionnaires financiers supérieurs des ministères et organismes que nous avons sélectionnés pour l'examen (voir **À propos du suivi** à la fin du chapitre). Nous avons examiné certains rapports financiers intermédiaires internes préparés par ces agents de même qu'un échantillon de présentations au Conseil du Trésor préparées par ces mêmes ministères et organismes. Nous avons conclu que les ministères et organismes utilisent l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice surtout à la fin de l'exercice, lorsqu'ils préparent l'information financière qui sera intégrée aux états financiers sommaires du gouvernement.

8.47 Les agents financiers supérieurs dans ces ministères et organismes appuyaient notre conclusion et partageaient les préoccupations dont nous faisions état dans les chapitres de nos rapports précédents. Ils estimaient que si l'on n'utilise pas de manière constante l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice dans tous les aspects des opérations financières du gouvernement, elle s'avère peu utile sauf pour le processus de préparation des états financiers sommaires de fin d'exercice.

8.48 Les membres de la haute direction financière des ministères et organismes ont fait d'autres observations qui peuvent expliquer l'utilisation restreinte de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice. En voici quelques-unes :

- La comptabilité d'exercice a été en grande partie mise en œuvre à titre d'activité comptable et non d'activité de gestion; c'est pourquoi l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice n'était pas une priorité, sauf pour les gestionnaires financiers, et cela, même uniquement à la fin de l'exercice.

- Il y a une courbe d'apprentissage parce que beaucoup de gestionnaires de l'exploitation ne saisissent pas les avantages de la comptabilité d'exercice. Ils peuvent avoir de nombreuses notions théoriques, mais ils ont aussi besoin de formation additionnelle et de pratique pour appliquer les notions dans leur ministère ou organisme.
- Si l'on exclut les rapports financiers préparés en fin d'exercice pour les états financiers sommaires, les opérations courantes des ministères et organismes ne sont pas gérées selon la comptabilité d'exercice. Les gestionnaires s'assurent avant tout, et c'est ce sur quoi on mesure leur rendement la plupart du temps, que l'information budgétaire est bien saisie dans le système de gestion des dépenses du gouvernement, que les dépenses imputées au budget sont autorisées et comptabilisées comme il se doit, et que les rapports réguliers présentent les dépenses totales du ministère ou de l'organisme par rapport à son budget — information qui repose surtout sur la comptabilité de caisse et qui est ajustée essentiellement à la fin de l'exercice selon la méthode de la comptabilité d'exercice.
- Un bon nombre de ministères et d'organismes sont principalement responsables des salaires des employés seulement et de certains programmes de subventions et de contributions. L'incidence de la comptabilité d'exercice dans de telles situations est négligeable et se limite surtout à la période où les opérations de fin d'exercice sont comptabilisées. Dans ces cas, l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice n'est pas particulièrement révolutionnaire.
- L'information financière basée sur la comptabilité d'exercice est perçue comme étant la plus utile aux ministères et organismes qui détiennent un grand nombre d'immobilisations et dans lesquels on se demande souvent, par exemple, s'il faut acheter ou construire un actif donné.

8.49 Notre examen de certains rapports financiers intermédiaires des ministères et organismes sélectionnés pour l'examen a confirmé bon nombre de nos préoccupations concernant l'utilisation restreinte de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice. La plupart des rapports comparaient dans une large mesure les décaissements et les budgets de trésorerie, sans fournir d'autres renseignements sur les charges et les budgets établis selon la comptabilité d'exercice.

8.50 Notre examen des présentations au Conseil du Trésor et des documents correspondants était un peu plus encourageant. Néanmoins, l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice était utilisée dans les nouvelles propositions, comme l'exige le Secrétariat du Conseil du Trésor, seulement si elle différait ou devait différer de l'information basée sur la comptabilité de caisse.

8.51 Nos travaux de vérification indiquent que les ministères et organismes utilisent peu l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice; en revanche, nous avons découvert quelques bons exemples de son utilisation qui démontrent selon nous qu'elle peut contribuer à améliorer l'information servant à la prise de décision (voir l'exemple « Comment l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice améliore l'information servant à la prise de décision »).

Comment l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice améliore l'information servant à la prise de décision

Défense nationale. La Défense nationale gère un nombre important d'immobilisations corporelles, ce qui comprend des véhicules blindés, des navires de guerre, des aéronefs et des hélicoptères. Tous ces actifs contribuent à la défense du Canada et des intérêts canadiens. Le coût initial de ces actifs est comptabilisé dans les *Comptes publics du Canada*, soit environ 44 milliards de dollars. Après des années d'amortissement, leur valeur comptable nette est d'environ 26 milliards de dollars.

La comptabilité d'exercice a donné pour la première fois au Ministère une information financière complète sur le coût et l'amortissement estimatif de ses immobilisations corporelles. Par conséquent, elle a permis à la Défense nationale d'analyser l'effet de cette information sur ses buts et objectifs globaux et les coûts des services.

La Défense nationale compare maintenant son investissement initial, les coûts annuels d'amortissement et les coûts de fonctionnement connexes avec :

- ceux des organisations de défense d'autres pays et
- le coût de remplacement des actifs connexes et les coûts de fonctionnement et d'amortissement des actifs plus récents.

Le Ministère a une meilleure compréhension du coût de maintien de ses actifs et il peut décider s'il devrait les réparer, les maintenir, les remplacer ou en mettre certains hors service.

Anciens Combattants Canada. Anciens Combattants Canada verse aux anciens combattants et à leurs personnes à charge des allocations pour invalidité et perte de possibilités économiques, et il offre aux anciens combattants des programmes de santé et sociaux en reconnaissance des sacrifices qu'ils ont consentis.

L'introduction de la comptabilité d'exercice exigeait du Ministère qu'il modifie la comptabilisation des avantages accordés aux anciens combattants afin de la rendre conforme à la méthode de la comptabilité d'exercice utilisée pour les pensions et les autres avantages sociaux futurs des employés. Le coût entier de ces avantages est maintenant constaté dans l'exercice au cours duquel ils sont gagnés ou modifiés et non lorsqu'ils sont payés en espèces.

Récemment, le Ministère a modifié les avantages offerts aux survivants des anciens combattants. Il a analysé le coût de ces modifications en considérant leur effet sur ses flux de trésorerie futurs et en évaluant leur effet selon la méthode de la comptabilité d'exercice (c.-à-d. la valeur actualisée des flux de trésorerie de tous les avantages sociaux futurs). Les premiers résultats obtenus ont indiqué que ce coût représenterait une charge importante pour l'exercice au cours duquel la modification a été apportée et qu'il ne serait pas entièrement conforme à d'autres objectifs financiers du gouvernement.

Pour régler la question des coûts, Anciens Combattants Canada a examiné, de concert avec d'autres parties intéressées, d'autres avantages destinés aux anciens combattants qui devaient être révisés. L'examen a fait ressortir la possibilité de faire des économies en modifiant les exigences de l'admissibilité à ces avantages. Le Ministère a examiné les économies futures et constaté qu'elles correspondaient aux coûts additionnels de la modification des avantages destinés aux survivants. En effectuant les deux changements, leur effet net se limitait à environ 50 millions de dollars, comme il est indiqué dans la note 6 afférente aux états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Les deux changements ont été apportés aux avantages destinés aux anciens combattants et aux avantages destinés aux survivants.

Le Ministère et le gouvernement comprenaient mieux les coûts de ces programmes et les éléments de passif connexes; ils ont donc tenu compte du coût entier au lieu de ne considérer que l'effet sur le flux de trésorerie annuel.

Comment l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice améliore l'information servant à la prise de décision

Défense nationale. La Défense nationale gère un nombre important d'immobilisations corporelles, ce qui comprend des véhicules blindés, des navires de guerre, des aéronefs et des hélicoptères. Tous ces actifs contribuent à la défense du Canada et des intérêts canadiens. Le coût initial de ces actifs est comptabilisé dans les *Comptes publics du Canada*, soit environ 44 milliards de dollars. Après des années d'amortissement, leur valeur comptable nette est d'environ 26 milliards de dollars.

La comptabilité d'exercice a donné pour la première fois au Ministère une information financière complète sur le coût et l'amortissement estimatif de ses immobilisations corporelles. Par conséquent, elle a permis à la Défense nationale d'analyser l'effet de cette information sur ses buts et objectifs globaux et les coûts des services.

La Défense nationale compare maintenant son investissement initial, les coûts annuels d'amortissement et les coûts de fonctionnement connexes avec

- ceux des organisations de défense d'autres pays et
- le coût de remplacement des actifs connexes et les coûts de fonctionnement et d'amortissement des actifs plus récents.

Le Ministère a une meilleure compréhension du coût de maintien de ses actifs et il peut décider s'il devrait les réparer, les maintenir, les remplacer ou en mettre certains hors service.

Anciens Combattants Canada. Anciens Combattants Canada verse aux anciens combattants et à leurs personnes à charge des allocations pour invalidité et perte de possibilités économiques, et il offre aux anciens combattants des programmes de santé et sociaux en reconnaissance des sacrifices qu'ils ont consentis.

L'introduction de la comptabilité d'exercice exigeait du Ministère qu'il modifie la comptabilisation des avantages accordés aux anciens combattants afin de la rendre conforme à la méthode de la comptabilité d'exercice utilisée pour les pensions et les autres avantages sociaux futurs des employés. Le coût entier de ces avantages est maintenant constaté dans l'exercice au cours duquel ils sont gagnés ou modifiés et non lorsqu'ils sont payés en espèces.

Récemment, le Ministère a modifié les avantages offerts aux survivants des anciens combattants. Il a analysé le coût de ces modifications en considérant leur effet sur ses flux de trésorerie futurs et en évaluant leur effet selon la méthode de la comptabilité d'exercice (c.-à-d. la valeur actualisée des flux de trésorerie de tous les avantages sociaux futurs). Les premiers résultats obtenus ont indiqué que ce coût représenterait une charge importante pour l'exercice au cours duquel la modification a été apportée et qu'il ne serait pas entièrement conforme à d'autres objectifs financiers du gouvernement.

Pour régler la question des coûts, Anciens Combattants Canada a examiné, de concert avec d'autres parties intéressées, d'autres avantages destinés aux anciens combattants qui devaient être revisés. L'examen a fait ressortir la possibilité de faire des économies en modifiant les exigences de l'admissibilité à ces avantages. Le Ministère a examiné les économies futures et constaté qu'elles correspondaient aux coûts additionnels de la modification des avantages destinés aux survivants. En effectuant les deux changements, leur effet net se limitait à environ 50 millions de dollars, comme il est indiqué dans la note 6 afférente aux états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Les deux changements ont été apportés aux avantages destinés aux anciens combattants et aux avantages destinés aux survivants.

Le Ministère et le gouvernement comprenaient mieux les coûts de ces programmes et les éléments de passif connexes; ils ont donc tenu compte du coût entier au lieu de ne considérer que l'effet sur le flux de trésorerie annuel.

8.52 En outre, les résultats de notre vérification des états financiers sommaires du gouvernement corroboraient nos observations, soit que l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice n'est utilisée en grande partie qu'en fin d'exercice. Nous avons décelé plusieurs erreurs dans l'application des conventions de comptabilité d'exercice du gouvernement. Dans certains cas, les ministères et les organismes ont omis de prendre en compte certains aspects des notions de la comptabilité d'exercice pour leurs actifs et leurs passifs, et ils ne les ont corrigés que tard au cours des processus de préparation de leurs états financiers. Mentionnons à titre d'exemple des dépenses comptabilisées dans le mauvais exercice et l'incidence de la mise hors service d'actifs.

8.53 Aucune de ces questions n'était suffisamment importante pour modifier notre conclusion quant à la présentation fidèle des états financiers sommaires, mais elles révèlent tout de même que les ministères et les organismes n'envisagent pas encore d'utiliser quotidiennement l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice, mais qu'ils le font plutôt qu'en fin d'exercice, lorsqu'ils préparent les documents financiers pour les états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Les ministères et organismes doivent examiner plus rapidement et plus à fond l'information financière produite par les systèmes sous-jacents afin que les gestionnaires puissent régler ces questions avant la fin de l'exercice et que l'information financière servant à la prise de décision et à la production de rapports financiers au Parlement soit disponible plus rapidement.

Certaines difficultés liées à la production de rapports financiers basés sur la comptabilité d'exercice doivent encore être réglées

8.54 Dans le cadre de notre vérification des états financiers sommaires du gouvernement du Canada, nous continuons de signaler le besoin d'améliorer l'information financière et les rapports financiers à l'Agence du revenu du Canada et au ministère de la Défense nationale dans l'exercice de leurs responsabilités respectives concernant la présentation d'information sur les recettes fiscales/impôts à recevoir et les stocks selon la comptabilité d'exercice (voir « L'Agence du revenu du Canada doit améliorer ses méthodes de communication de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice pour les recettes fiscales et les impôts à recevoir » et « La Défense nationale doit améliorer ses pratiques d'établissement des coûts des stocks »).

8.55 L'introduction de la comptabilité d'exercice pour les recettes fiscales/impôts à recevoir et les stocks constituait une tâche lourde et difficile pour le gouvernement et elle exige toujours des efforts considérables de la part de l'Agence et du ministère de la Défense nationale; toutefois, ces deux cas illustrent le besoin pour tous les ministères et organismes de continuer d'améliorer la qualité de leur information financière basée sur la comptabilité d'exercice et de l'utiliser pour la communication périodique de l'information financière et non pas seulement à la fin de l'exercice.

L'Agence du revenu du Canada doit améliorer ses méthodes de communication de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice pour les recettes fiscales et les impôts à recevoir

L'Agence du revenu du Canada gère 56 milliards de dollars de débiteurs fédéraux, 33 milliards de dollars de créditeurs et une provision estimative de 7 milliards de dollars de débiteurs qui ne pourront probablement pas être recouvrés (créances douteuses). Outre ces montants, l'Agence gère aussi les recettes que l'Agence des services frontaliers du Canada tire des opérations douanières et frontalières.

L'Agence détermine principalement les impôts à recevoir à l'aide des données sur les cotisations des divers systèmes des programmes fiscaux et elle complète cette information par des estimations des recettes fiscales de l'exercice établies d'après les paiements faits par les contribuables. Ces systèmes n'ont cependant jamais été conçus pour comptabiliser les recettes fiscales selon la comptabilité d'exercice, d'où la nécessité, pour préparer l'information sur les recettes fiscales à inclure dans les états financiers sommaires, de manipuler une quantité considérable de données, d'effectuer un traitement manuel, de rapprocher les données provenant de sources diverses et d'analyser la possibilité de recouvrement. Il importe donc, pour évaluer les recettes fédérales et le coût de gestion de tous les impôts à recevoir, de communiquer une information appropriée sur les recettes fiscales et les impôts à recevoir et d'établir chaque année une provision pour créances douteuses.

Au cours de notre vérification des états financiers sommaires de 2002-2003 du gouvernement, nous avons tout d'abord noté qu'il y avait pour certains types de recettes fiscales des écarts importants entre les montants des comptes sommaires et les totaux des divers comptes détaillés des différents systèmes des programmes fiscaux constituant ce solde. Après avoir analysé ces écarts, l'Agence a décidé de corriger ses comptes sommaires. Des écarts inattendus de ce genre révèlent habituellement toutefois un problème au chapitre des pratiques de communication de l'information financière. Même si ces ajustements ont été faits, nous demeurons préoccupés par la possibilité d'écarts importants à chaque exercice.

Nous avons aussi constaté au cours de cette vérification que l'Agence n'évaluait pas de manière cohérente la provision pour créances douteuses. L'Agence a alors réévalué la provision estimative pour créances douteuses et nous avons pu conclure que celle-ci avait été présentée fidèlement, à tous les égards importants, dans les états financiers sommaires.

Notre récente vérification des états financiers sommaires du gouvernement a révélé que l'Agence du revenu du Canada avait fait plusieurs améliorations. L'Agence a fait un examen détaillé des causes des écarts entre les montants des recettes fiscales, examen qui appuyait sa conclusion préliminaire de l'exercice précédent, et elle a préparé un plan pluriannuel en vue d'introduire des grands livres auxiliaires pour chaque volet de ses recettes fiscales. L'Agence a aussi examiné de façon plus approfondie la provision estimative pour créances douteuses, amélioré la communication et la formation portant sur l'évaluation de la provision ainsi que la cohérence avec laquelle elle estime la possibilité de recouvrement.

Pourtant, nous avons encore relevé, lors des travaux de vérification du présent exercice, des écarts entre les comptes sommaires et les comptes détaillés pour certains types de recettes fiscales. L'Agence a procédé à de nouveaux examens de ces écarts et a trouvé des causes autres que celles déjà connues. Elle a corrigé ces erreurs pendant l'exercice en cours et réduit le montant global des écarts non expliqués, ce qui nous a permis de conclure que les recettes fiscales étaient présentées fidèlement, à tous les égards importants, dans les états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Toutefois, les ajustements avaient été faits en fin d'exercice, au moment de la finalisation des comptes financiers du gouvernement. Les pratiques de gestion financière courantes de l'Agence ne relevaient ni ne corrigeaient ces problèmes.

L'Agence du revenu du Canada doit améliorer ses méthodes de communication de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice pour les recettes fiscales et les impôts à recevoir

L'Agence du revenu du Canada gère 56 milliards de dollars de débiteurs fédéraux, 33 milliards de dollars de créditeurs et une provision estimative de 7 milliards de dollars de débiteurs qui ne pourront probablement pas être recouvrés (créances douteuses). Outre ces montants, l'Agence gère aussi les recettes que l'Agence des services frontaliers du Canada tire des opérations douanières et frontalières.

L'Agence détermine principalement les impôts à recevoir à l'aide des données sur les cotisations des divers systèmes des programmes fiscaux et elle complète cette information par des estimations des recettes fiscales de l'exercice établies d'après les paiements faits par les contribuables. Ces systèmes n'ont cependant jamais été conçus pour comptabiliser les recettes fiscales selon la comptabilité d'exercice, d'où la nécessité, pour préparer l'information sur les recettes fiscales à inclure dans les états financiers sommaires, de manipuler une quantité considérable de données, d'effectuer un traitement manuel, de rapprocher les données provenant de sources diverses et d'analyser la possibilité de recouvrement. Il importe donc, pour évaluer les recettes fédérales et le coût de gestion de tous les impôts à recevoir, de communiquer une information appropriée sur les recettes fiscales et les impôts à recevoir et d'établir chaque année une provision pour créances douteuses.

Au cours de notre vérification des états financiers sommaires de 2002-2003 du gouvernement, nous avons tout d'abord noté qu'il y avait pour certains types de recettes fiscales des écarts importants entre les montants des comptes sommaires et les totaux des divers comptes détaillés des différents systèmes des programmes fiscaux constituant ce solde. Après avoir analysé ces écarts, l'Agence a décidé de corriger ses comptes sommaires. Des écarts inattendus de ce genre révèlent habituellement toutefois un problème au chapitre des pratiques de communication de l'information financière. Même si ces ajustements ont été faits, nous demeurons préoccupés par la possibilité d'écarts importants à chaque exercice.

Nous avons aussi constaté au cours de cette vérification que l'Agence n'évaluait pas de manière cohérente la provision pour créances douteuses. L'Agence a alors réévalué la provision estimative pour créances douteuses et nous avons pu conclure que celle-ci avait été présentée fidèlement, à tous les égards importants, dans les états financiers sommaires.

Notre récente vérification des états financiers sommaires du gouvernement a révélé que l'Agence du revenu du Canada avait fait plusieurs améliorations. L'Agence a fait un examen détaillé des causes des écarts entre les montants des recettes fiscales, examen qui appuyait sa conclusion préliminaire de l'exercice précédent, et elle a préparé un plan pluriannuel en vue d'introduire des grands livres auxiliaires pour chaque volet de ses recettes fiscales. L'Agence a aussi examiné de façon plus approfondie la provision estimative pour créances douteuses, amélioré la communication et la formation portant sur l'évaluation de la provision ainsi que la cohérence avec laquelle elle estime la possibilité de recouvrement.

Pourtant, nous avons encore relevé, lors des travaux de vérification du présent exercice, des écarts entre les comptes sommaires et les comptes détaillés pour certains types de recettes fiscales. L'Agence a procédé à de nouveaux examens de ces écarts et a trouvé des causes autres que celles déjà connues. Elle a corrigé ces erreurs pendant l'exercice en cours et réduit le montant global des écarts non expliqués, ce qui nous a permis de conclure que les recettes fiscales étaient présentées fidèlement, à tous les égards importants, dans les états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Toutefois, les ajustements avaient été faits en fin d'exercice, au moment de la finalisation des comptes financiers du gouvernement. Les pratiques de gestion financière courantes de l'Agence ne relevaient ni ne corrigeaient ces problèmes.

La Défense nationale doit améliorer ses pratiques d'établissement des coûts des stocks

Les stocks de la Défense nationale représentent la tranche la plus importante des stocks du gouvernement d'une valeur de 6,1 milliards de dollars. Ils comportent des éléments tels que les munitions et le matériel consommable comme les uniformes et les machines-outils. Jusqu'ici, les systèmes d'inventaire du Ministère étaient conçus pour tenir un relevé des quantités et non pas pour déterminer régulièrement la valeur pécuniaire des stocks. Les stocks étaient simplement passés en charges au moment de l'acquisition.

Au cours de notre vérification des états financiers sommaires de 2002-2003, nous avons observé que les systèmes d'inventaire et les pratiques d'établissement des coûts de la Défense nationale ne fournissaient pas les coûts exacts des articles en stock. Le Ministère n'était donc pas en mesure de garantir le prix des divers articles en stock.

Au cours de notre vérification des états financiers sommaires et dans nos observations contenues dans les *Comptes publics du Canada* de 2003-2004, nous avons fait remarquer que le Ministère avait :

- amélioré les examens de certains de ses coûts plus anciens pour des éléments tels que les munitions et apporté les corrections requises;
- amélioré les contrôles qui décèlent les erreurs au moment de la comptabilisation des stocks;
- mis sur pied un comité interministériel pour discuter des difficultés continues que pose l'amélioration des comptes de stocks;
- amélioré le système d'information qui sert à surveiller les entrées et les sorties de stocks.

Néanmoins, nous continuons de trouver des erreurs dans l'évaluation des stocks. Par exemple, certains coûts des stocks n'étaient pas étayés comme il se doit et les opérations de l'exercice en cours (achats, utilisation et obsolescence) n'étaient pas comptabilisées correctement. La plupart de ces erreurs ont été corrigées par la Défense nationale et nous avons pu conclure que les coûts des stocks étaient présentés fidèlement, à tous les égards importants, dans les états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Nous devons préciser toutefois que ces corrections ont été faites en grande partie en fin d'exercice, au moment de la préparation des rapports financiers, et qu'elles ne sont pas intégrées aux pratiques de gestion financière courantes.

8.56 **Recommandation.** Le Bureau du contrôleur général devrait, en collaboration avec les sous-ministres des ministères et des organismes, veiller à ce que ces derniers appliquent des stratégies, le cas échéant, pour améliorer la qualité et l'utilisation de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice qui étaye les processus courants de communication de l'information financière, d'analyse et de prise de décision.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. L'information financière traitée selon la comptabilité d'exercice est utilisée tout au cours de l'année, depuis la préparation de la Revue financière mensuelle jusqu'à l'exercice, comme on le signale dans le chapitre, de fournir une information traitée selon la comptabilité d'exercice dans les mémoires au Cabinet et les présentations au Conseil du Trésor pour l'obtention de nouveau financement. Les ministères et organismes sont tenus de présenter l'information financière dans les balances de vérification mensuelles expédiées au receveur général selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Les agents financiers supérieurs des

La Défense nationale doit améliorer ses pratiques d'établissement des coûts des stocks

Les stocks de la Défense nationale représentent la tranche la plus importante des stocks du gouvernement d'une valeur de 6,1 milliards de dollars. Ils comportent des éléments tels que les munitions et le matériel consommable comme les uniformes et les machines-outils. Jusqu'ici, les systèmes d'inventaire du Ministère étaient conçus pour tenir un relevé des quantités et non pas pour déterminer régulièrement la valeur pécuniaire des stocks. Les stocks étaient simplement passés en charges au moment de l'acquisition.

Au cours de notre vérification des états financiers sommaires de 2002-2003, nous avons observé que les systèmes d'inventaire et les pratiques d'établissement des coûts de la Défense nationale ne fournissaient pas les coûts exacts des articles en stock. Le Ministère n'était donc pas en mesure de garantir le prix des divers articles en stock.

Au cours de notre vérification des états financiers sommaires et dans nos observations contenues dans les *Comptes publics du Canada* de 2003-2004, nous avons fait remarquer que le Ministère avait :

- amélioré les examens de certains de ses coûts plus anciens pour des éléments tels que les munitions et apporté les corrections requises;
- amélioré les contrôles qui décèlent les erreurs au moment de la comptabilisation des stocks;
- mis sur pied un comité interministériel pour discuter des difficultés continues que pose l'amélioration des comptes de stocks;
- amélioré le système d'information qui sert à surveiller les entrées et les sorties de stocks.

Néanmoins, nous continuons de trouver des erreurs dans l'évaluation des stocks. Par exemple, certains coûts des stocks n'étaient pas étayés comme il se doit et les opérations de l'exercice en cours (achats, utilisation et obsolescence) n'étaient pas comptabilisées correctement. La plupart de ces erreurs ont été corrigées par la Défense nationale et nous avons pu conclure que les coûts des stocks étaient présentés fidèlement, à tous les égards importants, dans les états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Nous devons préciser toutefois que ces corrections ont été faites en grande partie en fin d'exercice, au moment de la préparation des rapports financiers, et qu'elles ne sont pas intégrées aux pratiques de gestion financière courantes.

8.56 **Recommandation.** Le Bureau du contrôleur général devrait, en collaboration avec les sous-ministres des ministères et des organismes, veiller à ce que ces derniers appliquent des stratégies, le cas échéant, pour améliorer la qualité et l'utilisation de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice qui étaye les processus courants de communication de l'information financière, d'analyse et de prise de décision.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. L'information financière traitée selon la comptabilité d'exercice est utilisée tout au cours de l'année, depuis la préparation de la Revue financière mensuelle jusqu'à l'exigence, comme on le signale dans le chapitre, de fournir une information traitée selon la comptabilité d'exercice dans les mémoires au Cabinet et les présentations au Conseil du Trésor pour l'obtention de nouveau financement. Les ministères et organismes sont tenus de présenter l'information financière dans les balances de vérification mensuelles expédiées au receveur général selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Les agents financiers supérieurs des

ministères et organismes doivent attester de l'exactitude et de l'intégralité de l'information financière contenue dans ces balances de vérification, et le receveur général produit des rapports sur la qualité de ces données.

L'exigence pour les ministères et organismes de traiter l'information financière selon la comptabilité d'exercice est élargie. Le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille en collaboration avec le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé à l'élaboration des consignes pour l'utilisation de l'information financière traitée selon la comptabilité d'exercice dans tous les mémoires au Cabinet et toutes les présentations au Conseil du Trésor, plutôt que seulement dans les demandes visant l'obtention de nouveaux fonds. De plus, le Secrétariat du Conseil du Trésor examine la faisabilité d'exiger que les ministères fournissent des plans financiers présentés selon la méthode de la comptabilité d'exercice et la méthode de la comptabilité de caisse pour l'exercice de mise à jour annuelle des niveaux de référence de 2006-2007.

La comptabilité d'exercice, qui a été mise en œuvre dans le cadre de la Stratégie d'information financière, n'était pas destinée seulement à la clôture de l'exercice. Des efforts considérables ont été déployés conjointement avec les gestionnaires des ministères et organismes afin de promouvoir l'utilisation, dans la prise de décisions, de l'information financière traitée selon la comptabilité d'exercice. Cependant, pour comprendre l'importance et les avantages de l'information financière traitée selon la comptabilité d'exercice dans le processus de prise de décisions ministérielles, il faut un vaste changement de la culture organisationnelle.

Les exigences des organismes centraux en matière d'information financière traitée selon la comptabilité d'exercice créent le besoin de renforcer la capacité qu'ont les ministères et organismes de fournir cette information, et favorisent une meilleure compréhension de l'importance et des avantages de l'information dans le processus de prise de décisions. Comme le montre l'étude de cas du chapitre, certains signes démontrent que la direction des ministères commence à comprendre l'importance de l'information traitée selon la comptabilité d'exercice. D'autres informations montrent que certains ministères commencent à produire des états financiers trimestriels aux fins de gestion interne.

Des états financiers ministériels améliorés peuvent accroître l'utilisation de l'information financière améliorée

8.57 Dans son cadre des conventions comptables, le Secrétariat du Conseil du Trésor exige que les ministères et les organismes préparent des états financiers annuels vérifiables. Ces états financiers, s'ils sont préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice, contribuent à améliorer la gestion financière, car ils présentent entièrement et exactement les activités financières des ministères et organismes. Pendant plusieurs années, certains établissements publics et la plupart des organismes distincts ont fait préparer leurs états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice et les ont fait vérifier par la suite. Par contre, nous croyons qu'un grand nombre de ministères n'ont pas encore établi d'états financiers selon une méthode pouvant résister à une vérification indépendante.

8.58 Certains gestionnaires financiers supérieurs ont indiqué que la vérification des états financiers ministériels confirmerait l'exactitude et l'intégralité de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice communiquée à la haute direction et qu'elle pourrait accroître l'utilisation de cette information aux fins de la prise de décision. Il est donc évident que les ministères et organismes sont en faveur d'un changement rapide de méthode au sein des ministères et des organismes.

8.59 **Des états financiers vérifiés pour les ministères d'ici cinq ans.** Étant donné que les états financiers ministériels sont importants et, comme le gouvernement l'a annoncé en mars 2004, que, d'ici cinq ans, les états financiers annuels de tous les ministères seront des états financiers vérifiés, nous nous attendions à ce que le gouvernement ait agi rapidement afin de régler toutes les questions connexes en suspens et à ce qu'il ait conçu une approche pour la mise en œuvre de cette initiative. Nous avons examiné un échantillon d'états financiers ministériels non vérifiés afin de déterminer s'ils contenaient les éléments que nous jugions nécessaires pour une présentation fidèle. Nous avons aussi discuté de la préparation de ces états financiers avec les agents financiers supérieurs des ministères sélectionnés. Enfin, nous avons rencontré des employés du Bureau du contrôleur général du Canada afin d'évaluer leurs plans pour faire en sorte que, d'ici cinq ans, les états financiers de tous les ministères et organismes soient des états financiers vérifiés.

8.60 Au cours de nos travaux de vérification, nous avons constaté plusieurs améliorations :

- le transfert de plusieurs soldes aux ministères et organismes qui étaient auparavant contrôlés par les organismes centraux; par exemple, les provisions pour certains prêts, les placements et les avances;
- des directives à jour aux ministères et organismes sur l'amélioration de leurs états financiers;
- la publication des états financiers dans les rapports sur le rendement ministériel lorsque le ministère ou l'organisme a communiqué tous les éléments nécessaires à une présentation fidèle.

8.61 En dépit de ces améliorations, les états financiers non vérifiés ne fournissent toujours pas une information exacte et fiable sur les coûts des programmes et sur la situation financière globale parce que certains éléments importants demeurent toujours sous le contrôle des organismes centraux, dont les provisions pour indemnités de départ, et celles pour les passifs éventuels et pour les passifs environnementaux. Les utilisateurs de ces états financiers non vérifiés n'obtiennent donc pas un tableau complet des coûts des activités, des actifs et des passifs du ministère ou de l'organisme, et leurs décisions sont fondées sur une information incomplète.

8.62 Le Bureau du contrôleur général comprend qu'en dépit des améliorations apportées, des renseignements supplémentaires sont nécessaires pour faire en sorte que les états financiers soient complets.

8.63 **Recommandation.** Le Bureau du contrôleur général devrait régler sans délai toutes les questions en suspens concernant les états financiers et élaborer un plan pour faire en sorte que, d'ici cinq ans, les états financiers des ministères et organismes soient des états financiers vérifiés conformément à l'engagement du gouvernement.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Comme on le signale dans le chapitre, les états financiers des agents du Parlement et ceux de la plupart des établissements publics sont présentement vérifiés et publiés. De plus, les autres ministères et organismes préparent leurs états financiers annuels selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Chaque année depuis la mise en œuvre de la Stratégie d'information financière le 1er avril 2001, le Secrétariat du Conseil du Trésor a confié aux ministères et organismes la tâche d'inclure dans leurs états financiers certains éléments d'information financière antérieurement comptabilisés de façon centrale. Pour l'exercice 2004-2005, le Secrétariat du Conseil du Trésor confie aux ministères et organismes la responsabilité de comptabiliser les provisions pour prêts, placements et avances supplémentaires de même que le passif environnemental, qui n'ont que récemment dus être constatés dans les états financiers sommaires du gouvernement du Canada.

Dans chaque cas, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit assurer la coordination avec le receveur général et le ministère ou l'organisme concerné pour faire en sorte que l'opération comptable visant à transférer le solde soit faite avec exactitude dès le départ et que le ministère ou l'organisme visé ait en place les processus et la capacité nécessaires pour se charger de comptabiliser l'élément d'information financière avec exactitude et en temps opportun.

Parmi les éléments d'information financière qui sont toujours comptabilisés de façon centrale, le Secrétariat du Conseil du Trésor a recensé ceux dont il conviendrait de transférer la responsabilité. D'ici quelques mois, le Secrétariat du Conseil du Trésor rencontrera le Bureau du vérificateur général afin de discuter de ses plans ainsi que de la capacité qu'a le Bureau du vérificateur général de vérifier les états financiers de tous les ministères et organismes.

Conclusion

8.64 Le gouvernement a continué de faire des progrès pour accroître l'utilisation d'une information financière de meilleure qualité dans les ministères et organismes et pour rehausser la qualité des systèmes qui servent à produire cette information. Il reste que nous sommes déçus de constater qu'il y a encore beaucoup à faire pour régler plusieurs questions en suspens.

8.65 Le Bureau du contrôleur général doit promouvoir activement l'utilisation de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice et le recours à des contrôles financiers internes rigoureux au sein du gouvernement, notamment de la manière suivante :

- en surveillant l'utilisation de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice et en invitant les ministères à l'utiliser;
- en élaborant une stratégie pour augmenter la représentation des professionnels en comptabilité au sein du groupe des agents financiers supérieurs des ministères et organismes;
- en élaborant un plan pour régler toutes les questions en suspens au sujet des états financiers des ministères et organismes afin qu'ils soient des états financiers vérifiés, d'ici cinq ans, conformément à l'engagement qui a été pris.

8.66 Les ministères et les organismes doivent améliorer leur utilisation de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice afin qu'elle soit davantage qu'une activité de fin d'exercice entreprise pour se conformer aux directives sur la préparation des états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Les ministères et organismes doivent aussi renforcer leurs systèmes de contrôle financier interne et prêter une attention particulière aux contrôles de sécurité électronique, aux pratiques de surveillance et à l'intégration des contrôles de traitement manuels et électroniques.

8.67 Enfin, il demeure essentiel que le gouvernement règle la question de la budgétisation et de l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice au niveau ministériel. Cette question complexe doit être étudiée attentivement, mais le gouvernement s'y emploie depuis déjà de nombreuses années et il n'a fait que peu de progrès. À notre avis, tant et aussi longtemps qu'il n'y aura pas dans l'ensemble du gouvernement et des ministères et organismes de méthode commune pour l'établissement des budgets et la communication de l'information financière, le gouvernement ne pourra utiliser son information financière de manière optimale. Le rendement des ministères et organismes continuera d'être mesuré par rapport à un budget et à des crédits établis selon la comptabilité de caisse, et ils seront peu motivés à pleinement utiliser l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice dans le cadre de leurs processus courants de prise de décision et de communication de l'information.

À propos du suivi

Objectif

Le suivi avait comme objectif de déterminer si le gouvernement mène à bien deux de ses plus grandes initiatives de gestion et de contrôle financiers : information financière de meilleure qualité servant à la prise de décisions et amélioration de cette information grâce à de nouveaux systèmes d'information financière.

Étendue et méthode

Le suivi comprend les gros ministères et organismes[1] dont nous avions examiné les systèmes d'information financière lors de notre vérification des états financiers sommaires du gouvernement du Canada, lesquels ont aussi fait l'objet d'un suivi. Ces ministères et organismes sont notamment :

- Patrimoine canadien;
- Agriculture et Agroalimentaire Canada;
- Anciens Combattants Canada;
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

L'étendue de la vérification comprenait également le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui est largement responsable des questions touchant la comptabilité, ainsi que la gestion et le contrôle financiers dans l'ensemble du gouvernement. L'Agence du revenu du Canada et le ministère de la Défense nationale ont été inclus dans l'étendue, mais seulement pour le suivi des questions importantes ayant trait à la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice et sur lesquelles nous avions fait rapport, comme la comptabilité des recettes fiscales et des stocks consommables respectivement, et enfin le suivi des examens des systèmes d'information financière.

Le présent chapitre comprend les questions qui ont été soulevées lors de notre vérification des états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Par conséquent, notre méthode de vérification se fondait sur la nature et l'étendue de ces travaux de vérification. La vérification des états financiers sommaires a été exécutée selon les normes de vérification généralement reconnues au Canada. Nous avons vérifié si les états financiers sommaires présentaient une image fidèle, conformément aux conventions comptables énoncées par le gouvernement. Les procédés que nous avons appliqués comprenaient des sondages des opérations et des soldes des comptes, des analyses, la confirmation des soldes de fin d'exercice auprès de tiers, l'examen des contrôles internes importants, au besoin, ainsi que des discussions avec des représentants du gouvernement.

En plus des travaux que nous avons exécutés pour la vérification des états financiers sommaires, nous avons eu des entretiens avec des hauts fonctionnaires concernant l'utilisation de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice, nous avons examiné les documents qui contenaient l'information financière servant à la prise des décisions financières au gouvernement et les résultats d'autres travaux du Bureau du vérificateur général du Canada dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers au gouvernement.

Critères

En ce qui concerne les ministères et organismes sélectionnés pour l'examen, nous nous attendions, le cas échéant, à ce que :

- Les ministères et organismes aient amélioré leurs systèmes de contrôle financier interne et corrigé toutes les faiblesses importantes que nous avions recensées en 2001 et en 2002;

1. Le terme « ministères et organismes » désigne uniquement les opérations d'un ministère ou d'un organisme donné telles qu'indiquées dans le Plan de dépenses du gouvernement et le *Budget principal des dépenses*, et non pas tous les autres organismes ou entités qui peuvent rendre des comptes au ministère ou à l'organisme sélectionné par le truchement des processus de communication de l'information du gouvernement.

- Les ministères et organismes aient intégré l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice à leur prise de décision régulière;
- Les ministères et organismes aient accru leurs capacités professionnelles en comptabilité, au besoin, et conçu des plans appropriés pour mettre en œuvre les nouvelles responsabilités de surveillance du contrôleur ministériel;
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor ait élaboré une stratégie pour surveiller les mesures que prennent les ministères en vue d'améliorer les systèmes de contrôle financier, l'utilisation de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice et la préparation des états financiers ministériels, et d'augmenter leurs capacités professionnelles en comptabilité;
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor ait achevé son étude sur la budgétisation et l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice et préparé un plan de mise en œuvre;
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor ait élaboré la méthode de mise en œuvre des quelques dernières conventions comptables régissant la comptabilité d'exercice dans les ministères et organismes et cédé certains processus comptables centraux afin que l'information communiquée dans les états financiers ministériels soit complète.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Directeur principal : Clyde MacLellan
Directeur : Daniel Paquette

Sophie Boudreau

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe A Étendue des travaux d'évaluation des contrôles

Depuis la publication du chapitre 1 de notre rapport de décembre 2001, intitulé « La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure », nous avons continué d'évaluer certains contrôles financiers de systèmes d'information informatisés ainsi que les contrôles de gestion et de surveillance connexes. Nous voulions savoir dans quelle mesure les contrôles internes sélectionnés dans les divers ministères et organismes contribuaient adéquatement à protéger les actifs, à assurer l'exactitude et l'intégralité de l'information financière examinée au cours de notre vérification des états financiers sommaires du gouvernement du Canada et son approbation par les personnes compétentes. Cependant, l'étendue de nos travaux de vérification n'était ni conçue, ni suffisante, pour formuler une opinion quant à l'efficacité ou à l'efficience de tous les contrôles internes au sein des ministères et organismes sélectionnés ou encore pour comparer leurs progrès. Elle n'avait pas non plus pour objet de signaler toutes les questions pouvant intéresser la direction.

	Système de la Stratégie d'information financière (SIF) examiné			Systèmes traditionnels[1] à examiner	
Entité	Année de l'évaluation initiale	Nombre de systèmes	Année du suivi	Année de l'évaluation initiale	Nombre de systèmes
Agriculture et Agroalimentaire Canada	2001	1	2004	2004	2
				2005	1
Agence du revenu du Canada	2001	2	2004	2003	2
	2002	2		2004	2
				2005	2
Patrimoine canadien	2001	1	2004	2003	1
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	2002	2	2004	2004	3
Anciens Combattants Canada	2002	2	2004	aucune	
Affaires étrangères et Commerce international	2002	1		2005	1
Affaires indiennes et du Nord Canada	2002	1		2002	2
Transports Canada	2003	1		2004	2
				2005	3
Citoyenneté et Immigration	2003	1		2005	2
Santé Canada	2003	1		2005	2
Industrie Canada	2003	1		2005	2
Défense nationale	2004	1		2004	3
				2005	6
Pêches et Océans Canada	2004	1		2005	6
Agence canadienne de développement international	2004	1		aucune	
Gendarmerie royale du Canada	2004	1		2005	1
Services correctionnels	2004	1		aucune	
Développement des ressources humaines Canada[2]	2004	1		2004	2
				2005	2

[1] Les systèmes traditionnels sont les systèmes en place, composés des systèmes de traitement centralisés. Ce sont habituellement les gros ordinateurs et les mini-ordinateurs qui sont utilisés depuis de nombreuses années.

[2] DRHC a été scindé en deux entités, Développement social Canada et Ressources humaines et Développement des compétences Canada, dont les systèmes et les applications sont les mêmes qu'avant la restructuration et qui sont maintenant gérés par Développement social Canada.

Annexe B Faiblesses courantes de nombreux systèmes de contrôle financier interne requérant une attention particulière

Systèmes et processus financiers	Faiblesses	Explication et répercussions
Contrôles de sécurité électroniques	• Les droits et privilèges d'accès des utilisateurs ont révélé des tâches incompatibles. • Les comptes des superutilisateurs ne sont pas suffisamment contrôlés. • Les utilisateurs ont un accès au système plus étendu que nécessaire. • Utilisation d'identificateurs d'utilisateur génériques : cela entrave la reddition de comptes. • On n'applique pas les pratiques exemplaires en ce qui concerne les principaux paramètres de sécurité.	Les contrôles de sécurité électroniques servent à contrôler les droits et les privilèges d'accès de l'utilisateur dans un système d'information financière électronique. Les défaillances des contrôles de sécurité électroniques pourraient mener à un accès non autorisé pouvant entraîner l'altération ou la perte accidentelle ou intentionnelle de l'information. Elles peuvent aussi compromettre l'intégrité des tables et des structures des systèmes ou entraîner la production de rapports inexacts.
Contrôles de surveillance	• La fonction d'administration de la sécurité n'utilise pas les pratiques exemplaires. • Le rapprochement des comptes n'est pas fait en temps opportun. • L'examen des comptes provisoires et des comptes d'attente n'est pas fait en temps opportun. • Il n'existe pas toujours de politiques et de procédures de surveillance des comptes — par exemple, l'examen des opérations inhabituelles ou à haut risque et l'examen des mesures de rendement clés comme le classement chronologique des montants à recevoir.	La fonction d'administration de la sécurité est partagée par de nombreux utilisateurs et n'est pas contrôlée. Il n'y a pas de politiques officielles et les pratiques exemplaires ne sont pas utilisées, ce qui engendre des risques pour cette fonction. Les contrôles de surveillance permettent aux cadres d'analyser la vraisemblance de l'information financière. Les différences relevées ou les questions observées doivent non seulement être mises en évidence, mais aussi être vérifiées et analysées, et des mesures correctives doivent être prises. En raison de l'absence de contrôles de surveillance, les erreurs ne sont pas détectées et l'exactitude et la validité des données sont compromises. Cela accroît aussi les risques de pertes et de données faussées.
Optimisation des caractéristiques de contrôle	• De nombreuses caractéristiques de contrôle inhérentes aux nouveaux systèmes financiers ne sont pas utilisées.	En ne tirant pas pleinement parti de ces caractéristiques de contrôle financier, certaines possibilités d'accroître l'efficience et l'efficacité des opérations sont perdues. Parmi les options négligées, notons les fonctions visant à assurer l'appariement du paiement à la demande de bien ou de service et à la confirmation que le bien a été reçu ou le service rendu, et celles permettant la production de rapports. Le fait de ne pas utiliser les contrôles intégrés pourrait nuire à l'application uniforme des contrôles. De plus, les nouveaux systèmes financiers sont souvent utilisés pour simplement compiler les résultats produits par les systèmes en place. Dans certains cas, on a recours à deux ou plusieurs systèmes alors que leur intégration est possible. Une telle approche ajoute à la complexité et au coût de la tenue de l'information financière, sans compter que l'utilisation de systèmes distincts accroît aussi le risque d'erreurs.

Systèmes et processus financiers	Faiblesses	Explication et répercussions
Contrôles de traitement manuels	• La séparation des tâches n'est pas adéquate. • La documentation des politiques et des procédures n'est pas préparée/examinée. • L'assurance de la qualité du processus de vérification des comptes est limitée.	Des cadres de contrôle modernes devraient permettre de bien intégrer les contrôles de traitement manuels dans un cadre électronique. L'application de contrôles manuels est moins systématique et complète que l'application de contrôles électroniques. Sans cadre électronique, on accroît le risque que les valeurs des données ne soient pas vérifiées, qu'elles soient omises ou qu'elles donnent lieu à une répétition de l'information ou à d'autres erreurs.
Contrôles des autorisations sélectionnés	Les paiements sont certifiés : • sans documentation attestant que les marchandises ont été reçues; • sans délégation appropriée du pouvoir de signer; • sans autorisation.	Selon l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, on ne peut effectuer de paiement sans autorisation pertinente et le paiement ne sera effectué que si les fournitures ont été livrées et les services rendus. L'article 33 de la *Loi* exige que soit obtenue une autorisation en bonne et due forme avant que ne soit produite une demande de paiement sur le Trésor et avant que la dépense ne soit subséquemment imputée aux crédits. Sans contrôles appropriés, le gouvernement n'a pas l'assurance que les paiements sont faits uniquement pour des marchandises reçues ou pour des services rendus.

Annexe C Comité permanent des comptes publics : recommandations sur la budgétisation/l'affectation de crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice et réponse du gouvernement

Date du rapport	Recommandation	Réponse du gouvernement
Décembre 1998	Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait terminer le plus rapidement possible ses consultations avec les intéressés afin de déterminer les meilleurs moyens possibles d'appliquer à son système de crédits (approvisionnement) la comptabilité d'exercice intégrale.	Les progrès sont plus lents que prévu. On compte recevoir les réponses à un document de consultation d'ici le 10 mars 2000. On en tirera des recommandations à l'intention du gouvernement qui seront formulées dans les deux ou trois prochains mois.
Mars 2000	Le Secrétariat devrait terminer ses consultations avec les ministères et organismes sur l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice.	Les réponses au document de consultation ont été reçues et font l'objet d'une compilation et d'une analyse.
	Une fois les consultations terminées, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait informer le Parlement et le Comité des comptes publics par écrit de sa décision finale et de ses recommandations au gouvernement sur l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice.	L'analyse devrait être terminée d'ici septembre 2000, bien qu'un examen plus approfondi de l'établissement des budgets selon la méthode de la comptabilité d'exercice et de ses liens avec les crédits puisse être nécessaire.
Mars 2001	Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait terminer ses consultations avec les parlementaires, consultations destinées à déterminer les meilleurs moyens d'appliquer au système de crédits la comptabilité d'exercice intégrale (approvisionnement) et d'en communiquer les résultats à la Chambre des communes d'ici le 31 mars 2002; le gouvernement du Canada devrait appliquer au système de crédits la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale (approvisionnement) d'ici le 1er avril 2003.	Le sujet de l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice est très complexe et exige un examen approfondi et des consultations. Toute décision prise aura une incidence et des conséquences considérables sur le gouvernement. Cela justifie amplement la nécessité d'une étude minutieuse, rigoureuse et exhaustive avant la prise de toute décision à cet égard.
Mai 2001	Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait entreprendre et terminer les études et consultations nécessaires sur l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale et il devrait préparer une série de propositions et de solutions de rechange à présenter au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes au plus tard le 31 mars 2002.	Le sujet de l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice est très complexe et nécessite des consultations et un examen attentifs. Les décisions qui seront prises à l'égard de tout changement envisagé à nos pratiques d'établissement des budgets et d'affectation des crédits auront une incidence et des conséquences considérables pour le gouvernement. Cela justifie la nécessité d'une étude minutieuse, rigoureuse et exhaustive avant la prise de toute décision à cet égard.

Date du rapport	Recommandation	Réponse du gouvernement
Décembre 2002	Le gouvernement devrait adopter la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale pour l'établissement des budgets et l'affectation des crédits dans le système canadien de gestion des dépenses, et aviser le Comité des comptes publics lorsque la décision aura été prise. Lorsque le gouvernement décidera d'adopter la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale pour les fins de son processus budgétaire et l'affectation des crédits, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait dresser immédiatement un plan d'action et présenter ces deux documents au Comité des comptes publics.	L'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale pour l'établissement des budgets et l'affectation des crédits dans le système de gestion des dépenses du Canada pourrait être lourde de conséquences pour le gouvernement et le Parlement. Contrairement à la comptabilité d'exercice même, l'établissement des budgets selon la méthode de la comptabilité d'exercice ne fait pas l'unanimité sur la scène internationale. Les pays qui établissent leurs budgets selon cette méthode ont adopté des outils particuliers, qui sont adaptés à leurs besoins spécifiques et qui leur permettent de réaliser des réformes plus importantes. De plus, certains pays ont indiqué que leurs cadres d'établissement des budgets selon la méthode de la comptabilité d'exercice n'ont pas encore fait leurs preuves et pourraient être modifiés en tenant compte des leçons retenues. Nous prévoyons tirer profit de leur expérience.

Source : Textes adaptés des rapports du Comité permanent des comptes publics

FÉVRIER 2005

Message de
la vérificatrice générale du Canada

Chapitre 1 La sécurité des technologies de l'information

Chapitre 2 Transports Canada —
La surveillance du Réseau national d'aéroports

Chapitre 3 La modernisation de la gestion
des ressources humaines : la gestion des réformes

Chapitre 4 La reddition de comptes des fondations

Chapitre 5 Agence canadienne de développement international —
Les vérifications de la conformité financière et
la gestion des marchés et des contributions

Chapitre 6 Commission canadienne de sûreté nucléaire —
La réglementation des centrales nucléaires

Chapitre 7 La gouvernance des sociétés d'État

Chapitre 8 La gestion gouvernementale : l'information financière

CANADA